

Jorge CRESPO GONZÁLEZ y Gema PASTOR ALBADALEJO (coordinadores). *Administraciones Públicas Españolas*. Editorial Mc Graw Hill. Madrid. 2002. 393 páginas.

La publicación de esta obra sobre Administraciones Públicas evidencia el buen momento de una disciplina, la Ciencia de la Administración¹, muy reciente en nuestro país, pero en un proceso claro de expansión como demuestran los numerosos libros que sobre la materia se han publicado en los últimos años.

Este libro presenta una característica muy especial que es necesario comenzar por señalar, es que tanto los coordinadores como los autores son jóvenes profesores de Universidad. Esta situación que no es muy frecuente ha sido posible y así lo señalan los coordinadores en la introducción a Blanca Olías de Lima-Gete, Catedrática de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Complutense de Madrid, que de una forma ge-

nerosa y valiente ha apoyado a estos jóvenes investigadores.

El libro aunque dirigido a todas las personas interesadas en el tema está especialmente orientado a los estudiantes de las diversas licenciaturas y diplomaturas en las que se imparten asignaturas sobre Administración Pública. Teniendo como objeto facilitar a estos alumnos un conocimiento introductorio de nuestras organizaciones públicas.

Con este fin han optado por una aproximación a las Administraciones Públicas desde un plano institucional, dando cuenta del proceso histórico en el que se fraguan y toman forma. La necesidad de mostrar una visión de conjunto de las Administraciones en un espacio necesariamente breve ha obligado a los coordinadores a elegir para tratar con mayor profundidad los aspectos que consideran nodales en una primera aproximación al conocimiento de las Administraciones: los elementos estructurales, los recursos humanos y algunos aspectos históricos, y a pasar brevemente sobre otros temas y problemas. Esperamos, como ellos mismos señalan en el libro, que en próximas ediciones incluyan otros temas.

Para ello han estructurado el libro en tres bloques diferenciados. En el primero Juan Carlos REDONDO LEBRERO² trata en dos capítulos los aspectos históricos, tanto estructurales como del personal al servicio de las Administraciones Públicas, que nos van a permitir comprender mejor la configuración actual de las mismas. En el primer capítulo hace una exposición histórica de los tres niveles territoriales de las Administraciones Públicas españolas³: el estatal,

el provincial⁴ y el municipal y, de sus estructuras orgánicas. Para facilitar la comprensión de las instituciones y órganos político-administrativos ha elegido seguir una evolución cronológica hasta el epígrafe titulado Ministerios y a partir de ese punto utilizar una clasificación jerárquica⁵.

En el segundo capítulo, analiza el sistema de Función pública de una forma lineal, siglo a siglo; señalando las rupturas o fracturas significativas que se han ido produciendo.

En cada uno de los capítulos describe, en líneas generales, los antecedentes medievales y renacentistas para pasar a continuación al siglo XVII, el cual es considerado de forma unánime como el arranque de unas Administraciones Públicas con visos de modernidad y con unas estructuras organizativas que han constituido la base de lo que será la Administración Pública actual. Finalizando a finales del franquismo, aunque hace algunas referencias a la transición y al gobierno socialista.

En el segundo bloque, más extenso en contenido, hacen un recorrido descriptivo y un análisis de las diferentes Administraciones Públicas Españolas, abordando e integrando en el conjunto Administraciones que han sido poco estudiadas e investigadas por la doctrina: las Administraciones Mediales y las Administraciones y órganos atípicos. Tratando también el tema de las relaciones interadministrativas.

Comienza este bloque con un capítulo dedicado al marco normativo general de las Administraciones Públicas realiza-

¹ En los últimos dos años se han publicado varias obras que evidencian el dinamismo de esta Área de Conocimiento.

Xavier BALLART y Carles RAMÍO: *Ciencia de la Administración*. Editorial Tirant lo Blanch. Valencia. 2000.

José Antonio OLMEDA GÓMEZ y Salvador PARRADO DIEZ: *Ciencia de la Administración*. Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid, 2000.

Blanca OLÍAS DE LIMA-GETE (coord.): *La nueva Gestión Pública*. Prentice Hall. Madrid 2001.

José Manuel CANALES ALIENDE. *Lecciones de Administración y de Gestión Pública*. Publicaciones de la Universidad de Alicante. Alicante. 2002.

² Encargado del área de Historia de la Administración en el Instituto Complutense de Ciencia de la Administración de la Universidad Complutense de Madrid.

³ La Administración autonómica se analiza en otro lugar del libro.

⁴ La Administración provincial durante el siglo XVIII y gran parte del siglo XIX no era considerada estrictamente Administración local como en la actualidad. Era más bien percibida como Administración del Estado, sin diferenciar la Administración provincial en sí misma y las delegaciones político-administrativas del Estado en la provincia.

⁵ La razón es didáctica.

do por Pedro Luis PÉREZ GUERRERO⁶, que nos describe los aspectos más generales⁷ de la regulación jurídica de las Administraciones Públicas. Comienza por un análisis de la configuración de dicho marco normativo desde su evolución histórica hasta su articulación actual para continuar con el desarrollo de los principios constitucionales relativos a las Administraciones Públicas. Posteriormente se refiere al régimen jurídico y al procedimiento administrativo común para finalizar describiendo las normas de organización administrativa de las diferentes Administraciones.

Concluye señalando que las normas administrativas son cada vez menos generales y abstractas y que tienden a adaptarse más a la dirección e intermediación de procesos sociales que a la ejecución directa de actividades. También se refiere a la gran complejidad y dispersión de la regulación normativa debido a los diversos niveles territoriales⁸ existentes en nuestro país.

En el siguiente capítulo Jorge CRESPO GONZÁLEZ⁹ trata de la Administración del nivel nacional de Gobierno, más específicamente de la Administración al servicio del poder ejecutivo del nivel nacional de Gobierno. Siendo su objetivo y así lo manifiesta el presentarnos los órganos jerárquicos o de línea de la Administración General del Estado a partir de la distinción clásica entre órganos centrales, periféricos y de la Administración exterior, prestando una especial atención a las relaciones entre el Gobierno, su Presidente y las organizaciones públicas a su servicio.

Comienza por señalar que no existe una única definición de Gobierno¹⁰, co-

mo tampoco es muy clara la línea divisoria entre Gobierno y Administración. Y entiende, siguiendo al profesor BAENA¹¹, que el Gobierno dirige la Administración aunque no se identifica con ella y que el Consejo de Ministros es el instrumento de vertebración, al máximo nivel político, de la totalidad del complejo organizativo de la Administración General del Estado. Y aunque considera que el Presidente del Gobierno, desde una perspectiva orgánica, no forma parte de la Administración¹², al no encabezar ningún ministerio¹³, puede intervenir funcionalmente mediante directrices a sus Ministros. Además dispone de un conjunto de instrumentos de control y dirección que le permiten diseñar y controlar las líneas estratégicas de funcionamiento de la Administración.

En lo que respecta a los órganos periféricos señala la necesidad que se plantee a partir de la Constitución de 1978 de adaptar estos órganos a la nueva realidad del Estado¹⁴. Pero a pesar de los intentos de racionalización que han supuesto la LOFAGE¹⁵ y las normas posteriores, todavía existen graves problemas para que las Delegaciones del Gobierno puedan cumplir sus funciones, sobre todo en lo referido a las tareas de coordinación intraorganizativas e interorganizativas.

Nieves SANIGER MARTÍNEZ¹⁶ analiza la Administración de las Comunidades Autónomas desde el enfoque multidisciplinar propio de la Ciencia de la Administración. Por lo tanto, considera a las Administraciones autonómicas no solamente como un producto del sistema

político, sino también como un proceso en virtud del cual se desarrollan en la práctica las tareas políticas y se prestan servicios a los ciudadanos. Parte pues de la concepción de que la Administración es el resultado de la interacción entre el sistema político, el social, el económico-tecnológico y el de los valores, es decir, que como el Estado mismo, es un producto histórico y está en función de las pautas culturales y del grado de desarrollo de una sociedad.

El modelo autonómico se encuentra, como señala la profesora SANIGER, hoy en un grado de consolidación muy elevado tras la última fase del proceso de transferencia. Gozando las CCAA de estabilidad institucional y de un alto grado de autonomía política y financiera respecto de la Administración del Estado. No obstante, quedan todavía pendientes muchas cuestiones. Cuestiones que cree que pueden irse resolviendo a partir de una mejor articulación recíproca, mediante medidas de cooperación y colaboración entre las CCAA y el Estado, y de éstas entre sí a todos los niveles.

El objetivo en estos momentos en el Estado de las Autonomías es conseguir un funcionamiento armónico y coherente entre las Administraciones. Para ello debe existir entre las distintas Administraciones consenso para aceptar mecanismos de coordinación que hagan esto posible.

La Administración Local es abordada por José Manuel RUANO DE LA FUENTE¹⁷ no de una forma aislada, sino pretendiendo subrayar el hecho de que la acción de gobierno que cristaliza en políticas públicas, y el ejercicio de las funciones de representación de la ciudadanía, son el resultado de la confluencia de reglas, convenciones y prácticas que tienden a crear un sistema de relaciones complejas en el que el centro político y la periferia no son ámbitos separados más que en términos teórico-formales, sino esferas liga-

¹¹ BAENA DEL ALCÁZAR: *Instituciones Administrativas*, Marcial Pons. Madrid 1992. pp. 55 y ss.

¹² En este punto aunque sigue la doctrina del profesor BAENA la adapta a su propio criterio como así señala. Ver referencia anterior, pp. 66 y ss.

¹³ Siendo el conjunto de los ministerios los que conforman la Administración General del Estado.

¹⁴ Que había dejado de ser centralista

¹⁵ Ley 6/1997, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.

¹⁶ Profesora de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Granada.

¹⁷ Profesor de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Complutense de Madrid.

⁶ Profesor de Ciencia de la Administración de la Universidad de Alicante.

⁷ Ante la complejidad y dificultad de una síntesis.

⁸ Niveles todos ellos dotados de autonomía.

⁹ Profesor de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Complutense de Madrid y coordinador junto a Gema Pastor Albadalejo de este libro.

¹⁰ La doctrina ha distinguido tres acepciones de Gobierno: en sentido material, en sentido orgánico y en sentido formal.

das por mecanismos conjuntos o cruzados de cooperación, de decisión y de financiación. Adoptando además un enfoque comparado entre, de una parte el nivel de gobierno local y el sistema político nacional, y, de otra, entre aquél y los gobiernos locales de Europa occidental.

En lo que respecta a la Administración Instrumental Pedro Luis PÉREZ GUERRERO, después de mostrarnos la evolución y el estado actual de esta Administración, nos invita a realizar una serie de reflexiones que en su opinión no sólo le afectan a ésta, sino probablemente a las Administraciones Públicas en general. En primer lugar, el incremento de poder de los Ministerios de Hacienda y de Administraciones Públicas, desde la implantación de la LOFAGE, sobre las Administraciones Instrumentales del resto de departamentos ministeriales. En segundo lugar, opina que se debería examinar la evolución en el mercado de las empresas privatizadas. En tercer lugar, considera que sería conveniente estudiar el crecimiento de la Administración Instrumental de las Administraciones Autonómica y Local y analizar las razones de este incremento.

A Gema PASTOR ALBADALEJO¹⁸ le ha correspondido abordar aquellas «otras Administraciones» que han sido, hasta el momento, poco estudiadas e investigadas por la doctrina: las Administraciones Mediales¹⁹ y las Administraciones y órganos atípicos.

Para comenzar y ante la dificultad lo primero que hace es partir de una definición²⁰ que le permita situar su objeto de estudio²¹ y diferenciarlo del resto de las Administraciones Públicas. Para pasar a analizar una de las características comu-

nes en estas organizaciones: la autonomía²². Autonomía que les es necesaria para poder desempeñar la función que tienen asignada de una manera neutral y que se traduce en su propia estructura administrativa diferenciada del resto de las Administraciones del Estado. Por último, hace un recorrido individual sobre la configuración actual de cada una de las Administraciones Mediales.

La dificultad no es menor en el caso de las Administraciones y órganos atípicos²³. En el libro sólo se analizan dos tipos: la Administración Electoral y las denominadas Administraciones Independientes²⁴. Señalando en las conclusiones que a pesar de que una de las características de estas Administraciones es la independencia, no cree que puedan existir Administraciones en las que pueda darse una plena independencia.

En el último capítulo de este bloque Jorge CRESPO GONZÁLEZ se refiere a las relaciones existentes entre las Administraciones en España. El funcionamiento del Estado complejo que ha diseñado nuestra

Constitución de 1978, así como las necesidades creadas por una nueva gestión pública más flexible y dinámica, hacen necesario un conjunto de instrumentos de relación entre Administraciones. Aunque la Constitución no impone expresamente una articulación específica, el sistema policéntrico que diseña, en el que predomina el gobierno compartido, lo exige.

La eficacia del modelo de articulación y cooperación entre organizaciones públicas no depende exclusivamente, como señala CRESPO, de diseños técnicos sino también de otros elementos más volátiles como la voluntad y el talante negociador y, la visión de los actores respecto a la soberanía y el carácter más o menos exclusivista de sus competencias. Aunque el Estado autonómico se ha ido dotando de un conjunto de herramientas orgánicas y jurídico-funcionales, el diseño no está cerrado y adolece de ciertas disfunciones²⁵. En el caso de la articulación de los Entes locales con el resto de Administraciones Públicas territoriales éste se ha realizado tradicionalmente a través de la legislación; en los últimos años, gracias en gran medida al Pacto local, se están reforzando las competencias locales y se están implantando o reformulando órganos de relación y encuentro entre Entes locales y CCAA. Respecto al principio de coordinación piensa que es de difícil extensión al ámbito interorganizativo público en España por el tratamiento que la Constitución da al principio de autonomía.

En el último bloque se han centrado Jesús LLORENTE MÁRQUEZ²⁶ y César POLO VILLAR²⁷ en el tema de los Recursos

²⁰ Las Administraciones Mediales son *aquellas estructuras administrativas cuyo fin es servir de instrumento a los Organos Constitucionales para que puedan llevar a cabo las funciones que se les encomiendan*

²¹ Dentro del concepto de Administraciones Mediales están integradas las estructuras administrativas que se encuentran al servicio de los siguientes órganos constitucionales: la Corona, las Cortes Generales, el Tribunal de Cuentas, el Defensor del Pueblo, el Tribunal Constitucional, el Consejo General del Poder Judicial, el Consejo de Estado y el Consejo Económico y Social.

²² El grado de autonomía varía de una Administración Medial a otra, siendo la Administración Parlamentaria de todas las estudiadas las que tiene un mayor grado de autonomía.

²³ Es una realidad, la de las Administraciones y órganos atípicos, poco investigada y, a veces, hasta olvidada, pero no por ello menos importante dentro del conjunto de las distintas Administraciones Públicas que confluyen en el panorama español.

²⁴ Esta nueva categoría de Administraciones se diferencia de las Administraciones Mediales por el hecho de que la independencia de la Administración al servicio de los Órganos Constitucionales deriva directamente de la propia Constitución, sin embargo, para la creación, reconocimiento, regulación y desarrollo de las Administraciones Independientes, se necesita una Ley que garantice y defina el grado concreto de esa independencia.

¹⁸ Profesora de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Complutense de Madrid y coordinadora con Jorge CRESPO GONZÁLEZ de este libro.

¹⁹ El término de Administraciones Mediales ha sido poco utilizado por la doctrina. Es un término empleado sólo por una pequeña parte de la doctrina, más concretamente por Mariano BAENA DEL ALCÁZAR y por José V. GÓMEZ RIVAS.

²⁵ Como que la cooperación multilateral entre Estado y CCAA depende demasiado del poder ejecutivo del nivel nacional de gobierno o, que la cooperación horizontal entre CCAA debe reforzarse flexibilizando su régimen jurídico y procedimental, al menos en lo que se refiere a la cooperación administrativa.

²⁶ Encargado del área de Puestos de Trabajo y Valoración de Tareas en el Instituto Complutense de Ciencia de la Administración de la Universidad Complutense de Madrid.

²⁷ Profesor de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Complutense de Madrid.

Humanos, refiriéndose a sus aspectos generales y aquellos instrumentos que permiten una gestión eficaz y eficiente del personal de las Administraciones Públicas.

En el primer capítulo de este bloque tratan del entorno de la nueva gestión pública de personal en España. A pesar del mandato constitucional de elaborar un estatuto de la Función Pública y del tiempo transcurrido desde la aprobación de la Constitución, no se ha realizado la reforma de la Función Pública, lo que nos demuestra que no se ha considerado un tema estratégico o prioritario en el conjunto de reformas que afectan a la Administración Pública. Cabe pensar que, una vez acabado el proceso de descentralización territorial y la articulación del Estado de las Autonomías, la atención política se vaya desviando hacia este campo.

La modernización de la Función Pública, en su opinión, se debe convertir en algo más que un reto técnico, debe ser un proceso de interacción y participación que debe tener como objetivo principal abordar los problemas, tanto históricos como actuales, con soluciones que sitúen a la Administración en el lugar que le corresponde: siempre un paso más allá de las necesidades y demandas sociales.

En el segundo, se refieren al personal al servicio de las Administraciones Públicas Españolas. Señalando las peculiaridades del sector público que inciden sobre las características y tipología del personal que en éste presta sus servicios profesionales. Estas peculiaridades han determinado que el sistema de relaciones de trabajo en el sector público²⁸ se haya diferenciado tradicionalmente del que rige para el sector privado. Sin embargo, se ha producido desde hace un tiempo un movimiento de aproximación entre los dos sectores que

en el caso de los Recursos Humanos ha facilitado que en el sector público se extienda la presencia de personal²⁹ cuya relación profesional se regula por el Derecho laboral³⁰. E igualmente ha permitido la incorporación de instrumentos normativos y capacidades de gestión que se identificaban con el sector privado.

Por último, hablan de las actividades e instrumentos de gestión de recursos humanos en las Administraciones Públicas. Los instrumentos en el sector público vienen definidos normativamente y constituyen la base procedimental y el soporte documental de las actividades de gestión. A pesar de que en las últimas décadas, el objetivo básico que persigue la Administración es acercar la prestación de servicios a las necesidades y demandas de los ciudadanos, han sido criterios de tipo político, como las políticas de ajuste del gasto público, los que han guiado los procesos de planificación y gestión³¹ de los Recursos Humanos.

El libro concluye con un capítulo escrito por la profesora Blanca OLÍAS DE LIMA-GETE³² sobre los modelos de cambio en las Administraciones Públicas que se han impuesto en las últimas décadas, haciendo especial referencia al contexto europeo y, abordando más específicamente el proceso de reforma del Estado y modernización administrativa que se ha seguido en nuestro país³³. Finaliza abriendo unas líneas de reflexión sobre los retos futuros a los que deberán enfrentarse nuestras organizaciones públicas. Para la profesora OLÍAS, el modelo

de futuro será un modelo mixto en el que exista una combinación de jerarquía y mercado, de burocracia y gerencia pero sobre todo considera que las Administraciones Públicas deben tener como misión el ser constitutivas de la sociedad, bajo el impulso y la dirección del Gobierno. Y para ello se requiere una política de información y educación de la ciudadanía para que ésta pueda valorar los servicios públicos, pero también para fortalecer su posición y hacerlos realmente partícipes.

Para finalizar, se puede decir que es una obra de calidad tanto en relación a sus contenidos como a su forma, que viene a cubrir un hueco en una materia la de las Administraciones Públicas que se encuentra en estos momentos en nuestro país en una fuerte expansión. El libro ofrece un material de estudio, trabajo y consulta no sólo a los alumnos de las licenciaturas de Ciencia Política y de la Administración y de las Diplomaturas de Gestión y Administración Pública, sino también a los alumnos de postgrado, a los candidatos a funcionarios y a los empleados públicos en ejercicio. Lo considero, por lo tanto, un punto de referencia obligado para el ámbito académico y también para todas aquellas personas interesadas en el sector público. Espero que en próximas ediciones incluyan otros temas que se echan en falta en el libro, como ellos mismos señalan en la introducción.

No quiero sin embargo terminar sin hacer referencia otra vez al papel de la profesora Blanca OLÍAS en la publicación de este libro. Ella ha sido la que ha apoyado a estos jóvenes profesores de distintas Universidades, siendo capaz de hacerlo desde una posición secundaria permitiéndoles todo el protagonismo a ellos.

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

²⁸ Un aspecto relevante que caracteriza al empleo público es su complejidad y heterogeneidad, determinadas tanto por la diversidad de colectivos que integra como por la densidad normativa que lo regula.

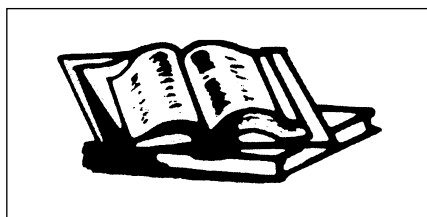
²⁹ Principalmente en la Administración Local.

³⁰ Este movimiento, conocido como laboralización del empleo público, constituye, a juicio de algunos críticos, una huida clara del Derecho público y vulnera los controles y garantías que deben presidir el ejercicio del servicio público.

³¹ La planificación y gestión de personal se vale de cuatro instrumentos fundamentales: Registro de Personal, la Oferta de Empleo Público, las Relaciones de Puestos de Trabajo y los Planes de Empleo.

³² Catedrática de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Complutense de Madrid.

³³ Dedicando especial atención a las medidas más recientes.



Álvaro Xosé LÓPEZ MIRA, *Un modelo de organización territorial para Galicia*, Madrid, U.N.E.D., 2000, 564 pp.

El libro que presentamos a continuación se inscribe dentro de esos estudios que tienen que ver con el ejercicio de responsabilidad y compromiso que todo investigador en Ciencias Sociales debe acometer cuando analiza un problema social. En el caso que nos ocupa, tal problema es el de la ordenación territorial en la Comunidad Autónoma de Galicia y su estudio desde los tiempos pretéritos hasta finales del siglo XX. Álvaro Xosé LÓPEZ MIRA, Vicedecano de la Facultade de Ciencias Sociais e da Comunicación de la Universidade de Vigo y profesor titular del Área de Ciencia Política y de la Administración de la misma Universidad, asume dicha responsabilidad realizando un profundo análisis sobre las figuras históricas y autóctonas del régimen local de Galicia y su evolución a lo largo del tiempo, que tiene su fin en el año 1992, fecha en la que se edita *virtualmente* por parte de un organismo autónomo gallego, pero que finalmente no ve la luz por motivos que ni el propio autor alcanza a comprender. No será hasta el año 2000 cuando finalmente este libro, fruto parcial de una tesis doctoral, se publique en la U.N.E.D., lo que provoca a primera vista la falta de actualización del objeto de estudio y la no incorporación de los elementos característicos del régimen local gallego vigente, que por otro lado anticipa LÓPEZ MIRA a lo largo de la investigación. Contiene, sin embargo, la investigación gran vigencia y actualidad, tanto por lo que se refiere al objeto de estudio, como al enfoque de análisis utilizado, ya que supone una exhaustiva recopilación de las figuras históricas bási-

cas y propias del régimen local gallego, fundamentalmente la Comarca y la Parroquia, así como el análisis de las actuales posibilidades de estos entes locales en el panorama territorial gallego de principios de la década de los noventa.

La base del trabajo pues es la ordenación territorial gallega y el estudio de sus dos principales figuras político-administrativas locales como son la Comarca y la Parroquia, que sufren una disección científica multidisciplinar (derecho, geografía, sociología, ciencia política), siendo ubicadas en la realidad social en la cual tienen sentido (el territorio como algo vivo y en relación directa con quien lo habita), y justificando su razón de ser no sólo como entes meramente administrativos, sino como entes de carácter político, social y cultural. Realiza el autor una defensa razonada de la Comarca como ente local intermedio «*superador del micromunicipalismo y del arrastre antieconómico de los múltiples órganos periféricos de las nuevas Comunidades Autónomas, que obran en este aspecto a imagen y semejanza del Estado centralista*» (LÓPEZ MIRA, 2000: 31), y de la Parroquia como ente básico local propio de Galicia y núcleo de representación donde radica la democracia participativa; argumentos estos que van a ser defendidos a lo largo de toda la obra.

La primera parte de la investigación es dedicada a situar el objeto de estudio, la ordenación del territorio, y de las figuras comarcales y parroquiales como entes locales propios de Galicia. Para ello el profesor LÓPEZ MIRA ubica a la Comarca en el desarrollo del régimen local español contraponiéndolo a las figuras clásicas establecidas desde el siglo XIX, los Municipios y las Provincias, que han venido representando el uniformismo jacobino francés, adaptado a la realidad española, y han dejado fuera del mapa político-administrativo a algunos de estos entes locales gallegos. Como vemos, en el caso de Galicia, esta reproducción de los esquemas centralistas locales decimonónicos ha dejado en un segundo plano, sin por ello ser

radicalmente eliminados de nuestro panorama administrativo, a la Comarca y a la Parroquia en detrimento de los Municipios y Provincias lo que ha profundizado en los desequilibrios económico-territoriales, y en la construcción de nuevos problemas de organización territorial en materia de infraestructuras viarias, urbanismo, organización administrativa, ordenación territorial (con ejemplos en medio ambiente, enseñanza, sanidad, demografía), y estructuras agrarias. Este variado rango de actividades económicas, sociales e incluso culturales ha provocado la necesaria adaptación de su realidad tradicional territorial comarcal y parroquial a otra de nuevo cuño, provincial y municipal (que junto con la autonómica suponen el nuevo eje de organización político-administrativo), lo que aún hoy día, y en pleno siglo XXI, sigue provocando problemas de representación política e identidad colectiva (en Galicia las Parroquias siguen siendo elementos claves de articulación territorial, representación ciudadana y participación social). La conclusión del autor sobre este particular, y como breve introducción de la obra, no puede ser más clara: Galicia es «*un Estado de pronóstico reservado*» (LÓPEZ MIRA, 2000: 81).

Si la primera parte sirve de presentación de la problemática y ubicación del objeto de estudio en su contexto particular territorial, esta segunda parte supone una cerrada defensa de la Comarca y la Parroquia como entes locales diferenciados y propios de Galicia, donde el territorio es la base de la identidad gallega y sus entes locales autóctonos los instrumentos de representación políticos, sociales, administrativos, culturales e incluso económicos. Las argumentaciones históricas ofrecidas por el profesor LÓPEZ MIRA dan mayor consistencia a un trabajo riguroso, científico, bien documentado y a través del cual el investigador re-construye la realidad local gallega situándola frente a la actual, vigente desde hace dos siglos. La crítica generalizada a la figura de la Provincia como ente intermedio administrativo y subordinada al poder de la Administración central, así

como al Municipio por la generalización y el uniformismo imperante desde 1812, centran su análisis desde el inicio del constitucionalismo hasta la etapa constituyente y estatutaria más reciente (por cierto, momento clave para la minimización normativa de ambas figuras territoriales). Merece la pena destacar el enfoque histórico y comparado de este binomio comarcal-parroquial frente al provincial-municipal, especialmente en el período de la Segunda República por el gran impulso que ésta dio al fenómeno municipal (municipal-parroquial-comarcal) enfrentándolo al provincial, y su impulso al Estatuto de Autonomía de Galicia de 1936; así como los apoyos de las fuerzas descentralizadoras que defendían estos modelos regional-localistas frente al poder tradicional del Estado, ejemplificadas en las corrientes provincialistas (Galicia Provincia única), regionalistas, galleguistas y nacionalistas que propugnaban una base de representación y de poder local (municipal, pero también comarcal y parroquial, por tanto más allá del sentido utilizado por VANDELLI¹). Las razones argüidas por el profesor LÓPEZ MIRA para justificar la existencia real (no teórica) de las Comarcas y Parroquias queda patente a lo largo de este capítulo mostrando factores geográficos y poblacionales², arquitectónicos, antropológicos y sociológicos (Parroquias como «*xuntas de vecinos*», basadas en el concepto de comunidad de Tönnies), factores jurídico-funcionales (confusionismo local infra y supralocal, situándonos ante la necesidad de reestructurar el mapa local en los países occidentales, entre ellos lógicamente España), además de los factores propios de la ordenación territorial a través de los cuales expone claramente las justificaciones propias de la evolución territorio-poblacional

gallega donde las Parroquias y las Comarcas han dejado de ser rurales, fruto del caso del enfrentamiento rural-urbano / villa-aldea («*falsedad de la diglosia espacial rural-urbano*») y de la continuidad existente entre el campo y las ciudades gallegas. Como remache final a esta argumentación en defensa de la Comarca y la Parroquia, el profesor LÓPEZ MIRA realiza un análisis de las diferentes propuestas teóricas de comarcalización que se han venido realizando para Galicia desde mediados del siglo XX hasta 1992, que avalan en mayor o menor medida la hipótesis del autor de la necesidad imperante de reordenar el territorio gallego, implantando el modelo comarcal, y articulando un nuevo régimen local donde las Provincias dejan de tener sentido, y los Municipios se configuran como federaciones de Parroquias, ya definitivamente consolidadas como unidades básicas locales y de participación social de Galicia. En este sentido, el profesor LÓPEZ MIRA avanza una de las principales tendencias vigentes el ámbito lo local de nuestros días: la participación ciudadana y la democracia participativa con base local (eso sí, municipal)³.

La base jurídica del profesor LÓPEZ MIRA (doctor en Derecho y licenciado en Ciencias Políticas y Sociología) se muestra claramente en el siguiente apartado donde realiza un exhaustivo análisis de legislación gallega vigente (lógicamente hasta 1992 en materia de régimen local). El binomio Comarcas-Parroquias *versus* Pro-

vincias-Municipios estará presente a lo largo del capítulo con la fuerza de una realidad histórica que sin embargo ha ido «domándose» a lo largo del tiempo, imponiéndose los segundos entes locales sobre los primeros. Es por ello por lo que el autor no considera a las Comarcas como meros entes administrativos o simples agrupaciones de Municipios, ni a las Parroquias como Entes Locales Menores; ambos son entidades sociopolíticas que sobreviven a los avatares institucionales e intereses político-administrativos nacionales (enmarcados en la recentralización estatal finisecular y como contrapeso al poder del Estado autonómico), y que subsisten y se imbrican en la realidad social y cultural gallega autonómica actual. Bien es cierto que la legislación gallega sobre el régimen local de los últimos veinte años no ha favorecido, sino todo lo contrario, la consolidación de la realidad comarcal-parroquial, cuando menos desde el punto de vista más sociopolítico que administrativo. En todo caso, LÓPEZ MIRA no deja de mirar hacia delante planteando arriesgadas y comprometidas fórmulas de articulación territorial alternativas a las tradicionales decimonónicas, y donde las Comarcas y Parroquias tienen su esencia y razón de ser, justificando su impulso como entes locales propios de Galicia contruidos sobre un amplio consenso y gran base democrática, más que con el ánimo de creación de nuevas estructuras intermedias supralocales o infralocales. Todos los investigadores en cuestiones territoriales y político-administrativas agradeceríamos al autor la posibilidad de que revisitara el tema objeto de su investigación, actualizando las sucesivas normas sobre régimen local en Galicia desde 1992 hasta la actualidad, sobre todo por la enorme importancia de las modificaciones legislativas locales y por su claridad expositiva y compromiso con el objeto de estudio. En esta misma línea habría que incorporar las actualizaciones normativas que en esta materia confirman las sospechas avanzadas por el profesor LÓPEZ MIRA en 1992 de un nuevo centralismo, esta vez en

¹ Vid. Luciano VANDELLI, *El Poder Local. Su origen en la Francia revolucionaria y su futuro en la Europa de las regiones*, MAP, Madrid, 1992.

² «... tan sólo un dato, si en 1960 la población gallega constituía el 8,55% del total español y se agrupaban en el 47,5% de sus entidades, en 1970, los porcentajes son respectivamente de un 7,64% y un 50,12%»; vid. LÓPEZ MIRA, 2000: 233.

³ Alguna de la bibliografía más relevante sobre participación, ciudadanía, democracia y lo local es de reciente aparición, merece la pena destacar las siguientes: Joan FONT (coordinador), *Ciudadanos y decisiones públicas*, Ariel Ciencia Política, Barcelona, 2001; Manuel PÉREZ LEDESMA (comp.), *Ciudadanía y democracia*, Editorial Pablo Iglesias, Madrid, 2000; Clemente J. NAVARRO YÁÑEZ, *Democracia asociativa y oportunismo político. La política de participación ciudadana en los municipios españoles (1979-1993)*, Editorial Tirant lo Blanch, Valencia, 2002; G. STOKER, *La participación de los ciudadanos en la vida pública local*, INAP, Ediciones del Consejo de Europa, Municipios y Regiones de Europa nº 72, Madrid, 2000; además de todo lo relacionado con las nuevas prácticas de gestión local vinculadas a la participación social, articuladas a través, por ejemplo, de los reglamentos de participación ciudadana en materia ambiental (www.femp.es).

clave regional⁴, a través de la consolidación de las entidades locales municipales y provinciales en el régimen local gallego (Ley 5/1997, de 22 de julio, de Administración Local de Galicia), la confirmación de la Parroquia rural como ente local propio de Galicia⁵ aunque sin desarrollo normativo posterior, y la ubicación de las Comarcas como entes de gestión de servicios, dependientes de la Xunta de Galicia en el territorio de cada una de las cuatro Provincias gallegas, y en todo caso como entes supramunicipales, no supralocales (art. 2.2 Ley 7/1996, de 10 de julio, de Desarrollo Comarcal). Las normas de referencia comarcales que el legislador gallego ha desarrollado en estos últimos diez años confirman estas previsiones del autor, entre ellas destacamos: Ley 7/1996, de 10 de julio, de Desarrollo Comarcal; Decreto 65/1997, de 20 de febrero, por el que se aprueba definitivamente el mapa comarcal de Galicia⁶; Decreto 335/1998, de 27 de noviembre, por el que se regulan las áreas funcionales⁷; y Decreto 349/1998, de 20 de noviembre, por el que se regulan las funciones y los órganos provinciales de-

pendientes de la Secretaría Xeral de Planificación e Desenvolvemento Comarcal. El Plan de Desarrollo Comarcal que la Xunta diseñó en 1991 siguió por los derroteros estimados, muy a pesar del autor y la defensa que realiza de las figuras autóctonas locales gallegas, confirmandose por tanto dichas expectativas.

Todo lo anterior, no es óbice para que las propuestas desarrolladas en la parte final de la investigación del profesor LÓPEZ MIRA no tengan igual o mayor valor, sobre todo en el momento actual en el cual se está revisando el texto legal básico del régimen local gallego como es la Ley de Administración de Galicia. La defensa de la Comarca, su marco competencial y organización, así como la conservación del fenómeno parroquial, sus competencias, y fórmulas de actuación se nos antojan en los tiempos actuales de Pactos Locales nacionales y autonómicos irrenunciables. Es ésta la posición del autor que realiza una brillante y completa articulación descriptiva de las potencialidades del modelo comarcal-parroquial actual (incluidas las urbanas y su vinculación con el fenómeno de las grandes ciudades gallegas), superando las tradicionales justificaciones teórico-emocionales que auspiciaban la Parroquia como elemento casi mitológico de los pobladores de la *Gallaecia*. El análisis de un modelo de imbricación de las instituciones comarcales y parroquiales en el territorio de Galicia, se muestra revelador y de tremenda actualidad porque conecta con los principios de descentralización territorial propugnados por la Unión Europea (subsidiariedad), enmarcados en las corrientes del neomunicipalismo mundial basado en la participación social de los vecinos en la vida pública (Foro Social de PortoAlegre,

2001 y 2002), y vinculados a la democracia participativa que se abre paso a enormes zancadas en el panorama político local español (máxime cuando entramos en el 2003 en año electoral local). En el caso de Galicia, la implicación pública y la democracia participativa tienen su espacio natural, como bien describe el profesor LÓPEZ MIRA, en las Parroquias, mientras que las Comarcas supondrían la suma de Municipios, como federación de Parroquias, destinadas a planificar y gestionar los servicios locales; por tanto, gestión comarcal y participación parroquial resultaría el binomio perfecto para este nuevo modelo de ordenación territorial de Galicia que conectaría con el desarrollo sostenible (económico, social, medioambiental, y, en el caso gallego, cultural) y la democracia local tan atacados en los sistemas político-administrativos *post* 11-S, que se enrocan en posiciones de seguridad, justificando así nuevos espacios de centralismo, frente a la victoria descentralizadora conseguida de forma generalizada en los últimos treinta años en las democracias y los sistemas político-administrativos occidentales.

Enrique José VARELA ÁLVAREZ
Profesor del Área Ciencia Política y
de la Administración de la Universidad
de Vigo

⁴ Esta tendencia al mantenimiento del *statu quo* tradicional-central de la Provincia y el Municipio se puede incluso constatar en la Ley 1/2000, de 10 de julio, por la que se refunda la normativa en materia de Cámaras Agrarias, que si bien en la Ley anterior de 1991 tomaba en consideración los criterios parroquiales, en la actual se circunscribe claramente al ámbito provincial (art. 3, «En cada una de las cuatro provincias de la Comunidad Autónoma gallega existía una única Cámara Agraria con este mismo ámbito territorial...»).

⁵ Véase el Preámbulo de la Ley de Administración Local de Galicia, donde se confirman las sospechas del profesor LÓPEZ MIRA: Comarcas sin personalidad jurídica («La presente ley, siguiendo las disposiciones contenidas en la misma, elude la configuración de las comarcas como entidades locales de carácter territorial, de modo que éstas carecerán, por ahora, en Galicia, de personalidad jurídica diferenciada, toda vez que el coste económico y la duplicidad de funciones que ello supondría, así como la experiencia de otras comunidades autónomas, recomiendan retrasar la creación de nuevas administraciones públicas en nuestro país») y Parroquias (únicamente) rurales como «entidades locales territoriales» que «gozarán de autonomía para la gestión de sus intereses patrimoniales» (art. 1.2.); además, en el caso de este segundo ente local queda aplazada «la regulación de su organización, funcionamiento y competencias a una ley posterior del Parlamento de Galicia».

⁶ Tras la fase de alegaciones se aprueba definitivamente el mapa comarcal de Galicia, modificándose la propuesta aprobada inicialmente de 49 a 53 Comarcas: 18 en A Coruña, 13 en Lugo, 12 en Ourense, y 10 en Pontevedra.

⁷ Agrupación de áreas funcionales que coinciden con las áreas de influencia de las 7 grandes ciudades de Galicia: A Coruña, Santiago, Ferrol, Lugo, Ourense, Pontevedra y Vigo.



Miguel JEREZ MIR (1999) *Ciencia Política, un balance de fin de siglo*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, pp. 282.

Ciencia Política, un balance de fin de siglo es fruto de varios años dedicados por su autor a la investigación en torno al estado de la Ciencia Política en dos niveles:

por un lado, saber si es posible hablar de *Ciencia Política* como disciplina académica diferenciada del Derecho, la Economía, la Sociología o la Filosofía; y, por otro lado, si la politología está lo «suficientemente legitimada en el entorno al que está llamada a servir».

Para ello, el autor estructura el análisis en tres niveles diferenciados, que corresponden a los tres capítulos de que consta la obra. En primer lugar, hace una aproximación al fenómeno de la Ciencia Política en los grandes Estados occidentales; con mención especial al caso de España. En segundo lugar, describe cuál ha sido —y cuál es— el objeto de estudio de la Ciencia Política desde tiempos de Aristóteles hasta la actualidad, indicando los enfoques a partir de los cuales aproximarnos bien al estudio del Estado, bien al estudio del poder. Junto a la pregunta ¿qué es la política?, se plantea la cuestión ¿qué es la ciencia? Y, en tercer lugar, sucintamente reseña los campos actuales de la disciplina: análisis empíricos; teoría política y teoría (s) del Estado.

En el Capítulo I, JEREZ explora el nacimiento de la Ciencia Política, a uno y otro lado del Atlántico. Seguidamente, hace un recorrido exhaustivo y sistemático de los sucesivos pasos dados por la Ciencia Política en España, a partir de la utilización de una serie de indicadores que miden su grado de institucionalización: cifras de alumnos, becarios de investigación y profesores de la materia; número de facultades y departamentos vinculados a esta titulación universitaria; cantidad de tesis leídas; número de bibliotecas y manuales de la especialidad; número de revistas científicas y financiación pública de proyectos de investigación. Junto a los anteriores parámetros se presta particular atención al asociacionismo profesional. En este sentido, distingue tres etapas a partir del final de la guerra civil, no sin antes realizar un breve repaso de antecedentes más remotos.

La primera describe las dos primeras décadas del franquismo. En el inicio de

este período se funda el Instituto de Estudios Políticos (1939) y la Facultad de Ciencias Políticas, Económicas y Comerciales de Madrid (1943), institución que se escindiría en dos centros independientes en 1969: Ciencias Económicas y Ciencias Políticas («Ciencias Políticas y Sociología» a partir de 1972). La primitiva facultad había sido concebida como agencia de adoctrinamiento y centro de extracción de las futuras elites nacionales. Los resultados de esta experiencia fueron negativos para el régimen, al menos en lo que hace al primero de los objetivos señalados, ya que aquella se convirtió en un centro de contestación al régimen. Por otra parte, los pocos análisis que abordaron la realidad política, con excepción de algunos situados en la órbita de la historia del pensamiento o de la teoría política, carecían de un enfoque auténticamente científico.

La segunda etapa coincide con la década del desarrollismo, y se caracterizó por la apertura de España hacia el exterior. En el plano que nos concierne, la puesta en marcha de un sistema de becas de estancia en el extranjero, la asistencia a congresos, la recepción de publicaciones de los primeros trabajos empíricos, la traducción de obras foráneas y, especialmente, la influencia de dos «grandes» de la Ciencia Política española —Manuel García PELAYO y Juan J. LINZ—, marcaron las tendencias metodológicas más novedosas en los estudios políticos españoles en aquellos años: estudio comparado de los regímenes políticos desde una perspectiva neoinstitucional, empirismo crítico y neo-marxismo; este último en tres de sus variantes principales: estructuralismo francés, instrumentalismo inglés y teoría crítica alemana.

En último lugar, la etapa de «normalización» se iniciará en el ámbito de las publicaciones, manteniéndose inalterables el resto de indicadores que miden la institucionalización. Habrá que esperar hasta la aprobación de la Ley Orgánica de Reforma Universitaria (LRU 11/1983, de 25

de agosto) para apreciar un punto de inflexión en el camino recorrido por la Ciencia Política española. Este hecho posibilitó el desmarque de la Ciencia Política respecto de otras disciplinas afines, particularmente en relación al Derecho Constitucional con el que venía conviviendo en el marco del viejo Derecho Político. Ello tuvo como consecuencia negativa la pérdida de recursos humanos; por el contrario, se ganó en cuanto profesión orientada a la resolución de problemas vinculados al funcionamiento de la vida política.

El Capítulo II describe los enfoques utilizados en la Ciencia Política para abordar sus objetos de estudio: el *poder* y el *Estado*. Podemos observar cómo cambia el objeto de estudio en función de los procesos históricos: si con la aparición del Estado moderno, la Ciencia Política se considera ciencia del poder, en el último tercio del siglo XIX pasará a ser concebida como ciencia del Estado. Éste adquiere forma jurídica como consecuencia de una fundamentación racional-legal con la finalidad de mantener el orden social. Ya por los años veinte, la Escuela de Chicago hace énfasis en que el Estado no es más que un grupo de influencia más. Esta perspectiva cratológica tiene como resultado estudios sobre partidos, grupos de interés y de opinión, opinión pública o electorado y elites; al igual que un desarrollo de este enfoque, en los años sesenta, bajo el nombre de *Decision Making Approach*. Finalizada la Segunda Guerra Mundial, EASTON (1953) abre el debate acerca de lo que se entiende por sistema político. Con él, nace el enfoque sistémico, que trata de dar solución a la amplitud del concepto de poder, junto con una idea de Estado limitada en sociedades sin Estado, pero *no* sin política. Los años setenta (Neocorporatismo) y ochenta (Neoinstitucionalismo) recuperan al Estado como objeto de estudio; sin embargo, la teoría de sistemas se hace extensiva a estos enfoques, ya que aquél es la «suma de estructuras de poder y procesos interdependientes de decisión (de instituciones y ac-

ciones o comportamientos) en una sociedad» (p. 204).

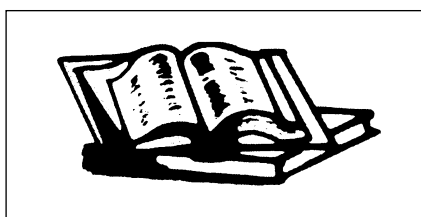
El tema del cientificismo —segunda cuestión— está dentro del debate clásico de la política como ciencia social. El autor afirma la falta de «neutralidad axiológica» en casi todas las ciencias. Aduce dos razones: 1) la discusión metodológica se plantea en función de unos objetivos; y 2) muchos de los proyectos de investigación financiados están sometidos a condicionamientos. Por lo tanto, contrario a Fukuyama, cree que no se puede salir de las ideologías.

El Capítulo III se dedica a una visión de los actuales campos de esta disciplina: 1) análisis empírico —comportamiento político, partidos políticos y grupos de presión, instituciones de gobierno, políticas públicas y estudios internacionales; 2) teoría política, abordada desde tres enfoques: histórico-normativo; contextualista y teórico-analítico; y 3) la(s) teoría(s) del Estado, la(s) cual(es) constituye(n) el «puente» entre la ciencia política empírica y el pensamiento político moderno.

En definitiva, cabría destacar que este libro nos permite vislumbrar el proceso de institucionalización de la ciencia política occidental y, sobre todo, ver con no poco detenimiento cuál ha sido el camino recorrido por la Ciencia Política en España hasta alcanzar el rango de disciplina autónoma y diferenciada. Independientemente de que esta disciplina carezca de un lenguaje común, de consenso en el objeto de estudio y en la utilización de enfoques; se puede apreciar una convergencia en torno al objeto de análisis, tanto en Norteamérica como en Europa. Además, «lo más fructífero es apostar por una interpretación abierta e inevitablemente ecléctica que acierte a integrar las aportaciones más lúcidas de cada enfoque» (p. 208). Por otra parte, en el amplio recorrido por los grandes enfoques de la Ciencia Política es notable el aporte bibliográfico acerca de las obras más relevantes de cada uno de los enfoques descritos, de manera tal que este trabajo es

una guía académica complementaria a los manuales de *Introducción a la Ciencia Política*. Este estudio debe servir como referencia para un futuro análisis profundo del estado de situación de la Ciencia Política en otros países en vías de consolidación de la democracia.

Leopoldo DÍAZ MOURE
Universidad de Salamanca



Charles E. LINDBLOM (2002) *El sistema de mercado*. Alianza Editorial. Madrid

«Nada es más impopular hoy que la economía de libre mercado» escribió Ludwig VON MISES en el epílogo a su libro *Socialismo* hace ya más de 50 años. Esta frase conserva tanta vigencia hoy como hace 50 años en pleno apogeo de las ideas socialistas. El sistema de mercado puede haberse impuesto en el mundo práctico y ser reconocido incluso por sus críticos como la forma de asignar bienes y servicios y coordinar factores de producción pero de ningún modo, y a mi entender desgraciadamente, ha conseguido ganar la batalla en el mundo de las ideas. El sistema de mercado sigue siendo acusado de todos los crímenes y males posibles. Tormentas, huracanes, guerras y enfermedades son causadas por tan pernicioso sistema, no sólo la miseria del mundo que ya se da por descontada. Sólo hay que leer cualquier periódico y enfatizo lo de cualquier porque no hay diferencia entre ellos a este respecto. Lo mismo ocurre en el cine, en la literatura o en la música, quienes cuando abordan aspectos de la realidad social, invariablemente hacen constar el desagrado que les causa la mercantilización de la vida. Y éste es un proceso que

se acentúa con el tiempo. Ya Daniel BELL había advertido en uno de sus libros, *Las contradicciones culturales y del capitalismo*, que la cultura burguesa no podía ofrecer, a diferencia de tiempos pasados, una alternativa respetable a las manifestaciones culturales adversarias. La cultura adversaria es pues absolutamente hegemónica en el ámbito cultural y no cuenta con contestación en este ámbito (reto al lector a citar cinco autores de literatura vivos declaradamente promercado en sus obras literarias), lo mismo que ocurre en ámbitos académicos, a todos los niveles en los que la contestación directa o en el mejor de los casos la aceptación crítica es la regla dominante, pero nunca salvo raras y localizadas excepciones se encuentran apoloías declaradas del mismo. El «pensamiento único» del mercado o «ultraliberal» sólo se encuentra en unos cuantos, pocos, libros académicos normalmente expresados con notación algebraica y por tanto difícilmente inteligibles por la persona corriente o en los suplementos de economía de algunos periódicos sólo leídos por especialistas, nunca en la páginas de sociedad o política.

Este panorama puede ser bueno o malo dependiendo de la perspectiva del lector pero creo que describe bien el ambiente dominante en las sociedades occidentales, las teóricamente más mercantilizadas. De ahí que me defraude el libro de LINDBLOM, a pesar de ser un libro muy bien construido y en muchas ocasiones brillante y me defrauda sólo por un capítulo, el capítulo 16, porque en él se afirma que el mercado se legitima por el asalto a la razón coordinado por parte de las élites y esto no es cierto. Primero porque está por demostrar que las élites tengan un discurso coincidente en lo que respecta al mercado y segundo porque está también por demostrar que el discurso de éstas sea tan favorable al mercado. Las élites que pueden estar interesadas en el mercado son efectivamente algunos, no todos, grupos o asociaciones empresariales grandes y pequeños (no sólo grandes como pretende el autor). El problema es que es-

tas élites no acostumbran a disponer por sí mismas de las habilidades intelectuales cómo para elaborar un discurso coherente e integrado justificando y defendiendo el mercado (los grandes banqueros y empresarios no suelen destacar, ni tienen tiempo para ello, por su capacidad expositiva), salvo que se contraten mercenarios intelectuales para tal fin, lo que parece muy arriesgado de afirmar y muy insultante para los pocos intelectuales que defienden el mercado de forma sistemática y coherente. Por otra parte, salvo estas élites económicas a las que me refiero, y que no son ni con mucho mayoritarias en su propio ámbito (recordemos que muchas organizaciones empresariales defienden el proteccionismo económico o la fijación de precios a determinados bienes o servicios) las otras élites no parecen muy propensas a la defensa de tal sistema. ¿Son acaso los líderes religiosos como el Papa, personas que sí tienen incidencia real sobre la configuración del discurso social, los grandes paladines del mercado libre? ¿Lo son acaso los militares de alta graduación o la judicatura? Porque los líderes de la política, por lo menos en Europa, no se caracterizan por defenderlo y no creo que el mercado encuentre muchos valedores entre los líderes de las grandes organizaciones sindicales. Entre las élites intelectuales, como el señor LINDBLOM (catedrático de una universidad de primera fila y antiguo presidente de la asociación americana de ciencia política), salvo entre los economistas y no todos (sólo hay que ver las opiniones del premio Nobel Stiglitz) el mercado está desprestigiado por completo. No creo que los profesores de literatura, historia o filosofía sean mayoritariamente partidarios de un mercado libre de restricciones. Más bien pienso que todo lo contrario.

Creo más bien que la legitimidad del mercado no reside en el discurso, sino más bien en su eficacia en relación a otras formas posibles de asignación de recursos. La gente no apoya al mercado, más bien lo tolera, porque sabe que sin él las cosas funcionarían peor, al igual que se tolera la

venta de alcohol, de tabaco o la prostitución, pero al igual que estos fenómenos sociales nadie hace apología de ellos. Al revés, el discurso dominante es contrario al mercado, como se puede comprobar en la cobertura mediática de cualquier cambio sobre desarrollo. Pero al revés que los fenómenos sociales que antes mencionaba sí está bien visto defender posturas anti-mercado y partidarias de alternativas a tan maléfico sistema que, por supuesto, a la hora de la verdad nadie osa implementar en serio porque se sabe de sobra que los resultados de tales prácticas acostumbran a ser desastrosos. Es un sistema de hipocresía institucionalizada pero que no contribuye de ningún modo a la legitimación del sistema de mercado.

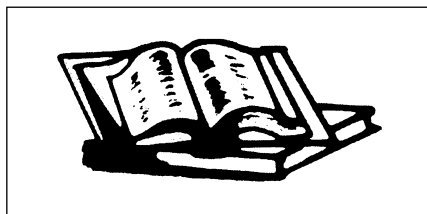
Aparte de estos comentarios el libro resulta muy interesante y brillante en ocasiones. En algunos capítulos parece estar leyendo directamente a HAYEK o a Leonard READ cuando habla de la división del trabajo y de los mecanismos de coordinación propios del mercado que permiten suministrar todo tipo de recursos y bienes a cantidades ingentes de personas sin tener que recurrir a ningún tipo de planificador colectivo. Vuelve en ocasiones a profundizar temas esbozados en otros libros suyos como *El proceso de elaboración de políticas públicas* o *Democracia y sistema de mercado*, como el de la influencia de las grandes corporaciones en el proceso de elaboración de políticas públicas, que constituye junto con sus teorías incrementalistas del proceso de elaboración de decisiones políticas sus principales aportaciones a la comprensión del proceso de elaboración de políticas públicas. Con la visión incrementalista del autor estoy en general de acuerdo pero no lo estoy de todo con sus teorías del poder de las grandes corporaciones, por lo menos tal como la formula en su libro. Es cierto que las grandes corporaciones tienen capacidad de influencia en el proceso político pero a mi entender cabe hacer varias matizaciones al respecto. En primer lugar, entiendo que su influencia se circunscribe al área concreta

de interés de la corporación siendo mucho más matizada su influencia a nivel del proceso político en general. Esto es, una empresa de grandes dimensiones puede cabildear, pero para obtener beneficios específicos para sí como subvenciones o aranceles protectores, pero difícilmente influye en áreas fuera de su interés. La Coca Cola difícilmente establece la política sanitaria o educativa de un país o está interesada en influir en dichos campos o las grandes empresas de armamento influyen en las subvenciones al algodón, por ejemplo. En segundo lugar, las grandes corporaciones no están casi nunca de acuerdo en las prioridades de política, más bien tienen intereses contrapuestos en la mayoría de las ocasiones. Por ejemplo, los aranceles al acero benefician a las empresas siderúrgicas pero perjudican al sector del automóvil. En ambos casos se trata de grandes corporaciones pero como se ve unas tienen, por las razones que sean, más capacidad de influencia y de presión que otras, lo que debilita mucho la idea de las grandes corporaciones como una entidad con un interés único y bien definido. Por último, las grandes corporaciones se enfrentan además de con sus pares con organizaciones sindicales o agencias reguladoras gubernamentales, también dotadas de intereses específicos, con no menor capacidad de influencia que las grandes empresas. Sólo hay que observar las dificultades por las que pasó Microsoft, a pesar de ser una de las empresas más grandes del mundo, en sus relaciones con las poderosas agencias antimonopolio norteamericanas (instigadas todo hay que decirlo por su competencia) para relativizar el poder decisorio de estas grandes corporaciones.

El libro tiene, sin embargo, la gran virtud de que incorpora al debate político el análisis de los procesos de mercado y de la capacidad de las organizaciones gubernamentales de incidir en ellos. La ciencia económica, centrada cada vez más en solipsismos algebraicos, abandona paulatinamente los ámbitos anteriormen-

te propios de la economía política, especialmente las interacciones entre mercado y Estado, siendo estos recogidos cada vez más en el ámbito de las ciencias políticas. LINDBLOM, economista y politólogo, fue uno de los pioneros en tratar desde la politología esta problemática y contribuye con este libro a recalcar la importancia que para las ciencias políticas tiene la comprensión de los fenómenos de mercado de cara a comprender mejor los procesos de elaboración de políticas públicas contemporáneos. Ésta es para mí la principal razón para leer este libro que, a pesar de sus defectos, dibuja muy bien el mapa conceptual de las relaciones entre mercado y gobierno constituyendo por tanto una buena introducción para abordarlas.

Miguel Anxo BASTOS BOUVETA
Prof. Titular de Ciencia Política y de la
Administración. Universidad de
Santiago de Compostela



Salvador PARRADO DÍEZ (2002). *Sistemas Administrativos Comparados*. Editorial Tecnos y Universitat Pompeu Fabra. Madrid. 266 páginas.

Dos años después de haber publicado con José Antonio OLMEDA el volumen II del libro *Ciencia de la Administración: Los Sistemas Administrativos*, Salvador PARRADO vuelve en este libro a tratar los sistemas administrativos pero, como él mismo señala en el prefacio, planteando el tema desde una perspectiva distinta. Si en el primer libro lo que realizó es una descripción de los sistemas administrativos, ubicándolos en sus sistemas políticos respectivos; en

éste pretende destacar las características de los primeros tanto en el ámbito nacional como en el territorial. Para ello, cree que son claves dos cuestiones: la fragmentación de los sistemas administrativos en gobiernos multi-nivel y multiorganizativos y su coordinación y cohesión.

Los países objeto de estudio, que responden a las cuatro tradiciones estatales básicas del mundo occidental¹, son los mismos del anterior libro con la excepción de Italia país al que incorpora al análisis; en cambio, no incluye el sistema administrativo español aunque como manifiesta en la introducción lo ha tenido presente para analizar el resto de países.

El libro está estructurado en torno a un capítulo introductorio en el cual establece las bases del análisis de los sistemas comparados, seis capítulos por países con una estructura similar y por último unas conclusiones.

En el primer capítulo, comienza destacando las tensiones convergentes sobre los sistemas administrativos², tensiones que para PARRADO pueden ser similares en todos los países occidentales al igual que ocurre con las recetas que se utilizan para afrontarlas. En cambio, opina que las reacciones de los países no tienen por que ser necesariamente convergentes y que dependen de sus instituciones y de la inercia institucional. Adopta, por tanto, un enfoque neoinstitucionalista histórico y propone la existencia de una senda que

recorre las instituciones en su itinerario histórico y que es la que marca las reformas futuras. Estas reformas, en su opinión, no se producen en el vacío, sino en instituciones y en su historia, es decir, el cambio y la evolución de las instituciones se ven constreñidos por el período formativo de las instituciones, que establece una inercia entre ellas.

En un segundo apartado señala las respuestas más generales que, en su opinión, han sido adoptadas por las Administraciones Públicas para responder a estas tensiones: a) la introducción de técnicas empresariales privadas de gestión en el sector público³; b) las ideas aportadas por la teoría de la elección pública⁴ y; c) las relacionadas con el principio de subsidiariedad.

De los dos apartados anteriores deduce que la gestión de los servicios públicos se ha fragmentado entre las burocracias públicas, las empresas del sector privado y las organizaciones del tercer sector. Complicándose el tema al distribuirse el poder entre el gobierno nacional, los gobiernos regionales y los gobiernos locales, en los que se produce una combinación de burocracias, mercados y redes a su vez. En el libro, PARRADO mantiene que la evolución de un Estado intervencionista hacia un Estado «capacitador» no tiene que pasar necesariamente por un Estado «mercado». Y que no es necesario experimentar los fallos del mercado para recurrir a la asociación con el tercer sector y el sector privado, sino que la causa puede ser las deficiencias de las burocracias tradicionales.

¹ Las cuatro tradiciones estatales básicas del mundo occidental son: la napoleónica (Francia e Italia), la prusiana-germánica (Alemania), la escandinava (Suecia) y la anglosajona (Reino Unido y Estados Unidos).

² Sin ánimo de agotar la lista de tensiones, destaca en estos momentos las siguientes: a) la internacionalización de la economía; b) el impacto creciente de las superestructuras de integración nacional; c) el cambio de las condiciones externas del entorno; d) el cambio de valores de la sociedad; e) el crecimiento continuo de las funciones públicas; f) las nuevas tecnologías de la comunicación y la información y g) la presión democrática sobre la Administración para una provisión más transparente, abierta y personalizada de los servicios.

³ La asimilación de las técnicas del sector privado supone que los directivos públicos gozan de autonomía para gestionar los recursos humanos, materiales y presupuestarios y para alcanzar los objetivos de la organización. Esta autonomía se consigue si se separan las funciones de planificación y las de ejecución.

⁴ Los principios básicos de la teoría de la elección pública se centran en el individualismo metodológico y en la maximización del interés individual. La elección pública introduce los mecanismos de mercado tanto en el lado de la oferta como en el de la demanda.

Por último, partiendo del enfoque neoinstitucional histórico, expone cuál es el punto de partida para cada país que va a analizar en lo que respecta al contexto político institucional y a las características más generales del sistema administrativo. Y lo primero que hace es indicarnos que se ha basado para la concepción de la tradición estatal en LOUGHLIN y PETERS, los cuales identifican cuatro tradiciones estatales básicas: la napoleónica, la prusiana, la anglosajona y la escandinava⁵. Tomando posteriormente como punto de partida para la comparación las diferencias y semejanzas entre los países elegidos de cada tradición. Entre las diferencias señala algunas que le parecen importantes, como son: el tamaño⁶, la proporción del sector público en la economía⁷ y la distribución de los entes locales⁸. Por lo que se refiere a las semejanzas, ante la dificultad de la realidad siempre más compleja y rica que los modelos teóricos, nos ofrece información sobre algunas variables que permiten entender los elementos fundamentales de cada tradición estatal. Comenzando con información comparativa acerca de algunas variables del contexto de las Administraciones Públicas, como

⁵ Jacques ZILLER propone una alternativa distinta a la de LOUGHLIN y PETERS. Mientras ellos identifican cuatro tradiciones, él fusiona las tres primeras en el modelo europeo clásico, que contrapone al modelo escandinavo.

En las conclusiones, PARRADO nos dice que aunque este modelo le parece atractivo no creo que sea convincente (pág. 248)

⁶ La diferencia de tamaño entre los Estados Unidos y el resto de países es enorme.

⁷ En lo que respecta a la proporción del sector público en la economía se pueden formar tres bloques: a) el anglosajón, compuesto por países con una presencia estatal mínima en la economía, tanto en porcentaje del PIB como en porcentaje del empleo público con respecto al empleo total; b) Francia y Suecia, que ocupan el lado opuesto con un Estado fuerte; c) Italia y Alemania que se ubican en una posición central.

⁸ En lo que respecta al asentamiento urbano en la Europa continental, los países representantes de la tradición escandinava y anglosajona, tradicionalmente caracterizados por poseer un gobierno local fuerte, destacan por la alta concentración de habitantes por autoridad local, mientras que los países con una tradición estatal fuerte, como Francia y Alemania, se distinguen por una alta fragmentación municipal.

son: a) la existencia de Constitución⁹; b) tradición jurídica¹⁰; c) las relaciones del Estado con los grupos de interés¹¹; d) el sistema de partidos¹²; e) el sistema electoral¹³ y; f) la religión¹⁴. Y finalizando con variables relacionadas con el sistema de gobierno¹⁵ y la estructura territorial de poder¹⁶.

En los siguientes capítulos, analiza los sistemas administrativos de los seis países que ha seleccionado para la comparación, utilizando un esquema similar. Primero expone las grandes institu-

⁹ Todos cuentan con un texto constitucional único, excepto el Reino Unido, que no posee Constitución, aunque sí leyes y convenciones de equivalencia constitucional, y Suecia, cuyo texto constitucional se basa en cuatro leyes.

¹⁰ Los países anglosajones se diferencian del resto en que las Administraciones Públicas no se someten a un Derecho especial, el Derecho administrativo, sino al Derecho común, al mismo que se someten los sujetos privados. La primacía del Derecho administrativo es un indicio de la importancia del Estado como ente abstracto que procura la búsqueda del interés general.

¹¹ Existen dos modelos: el corporativismo y el pluralismo; este último es el utilizado en los países anglosajones.

¹² En los países elegidos para el análisis comparado dominan dos sistemas de partidos: el bipartidista (países anglosajones) y el pluralismo moderado (resto de países).

¹³ La combinación del sistema de partidos y del sistema electoral interesa en el análisis del sistema administrativo ya que influye en el modo de adopción de decisiones y en la coordinación.

Las dos formulas electorales utilizadas por los países estudiados son: la mayoritaria (Reino Unido, Cámara de Representantes de los Estados Unidos, presidencia de la República Francesa y 75% de los escaños del sistema italiano) y la fórmula proporcional (predominante en el resto de los países).

¹⁴ Algunos autores mantienen que la religión influye en los procesos de descentralización, reforzando distinto nivel de gobierno según sea protestante (entidades locales) o católica (regiones).

¹⁵ De los seis países, sólo en Estados Unidos hay un sistema presidencial; Francia adoptó un sistema mixto semipresidencial en la Constitución de 1958 y, el resto tiene un sistema parlamentario.

¹⁶ Hay dos países con sistema federal (Estados Unidos y Alemania) y los demás son unitarios. Pero hay que tener también en cuenta que existen grandes diferencias entre los unitarios: unos son unitarios regionales (Italia y España), otro descentralizado (Suecia) y otros están relativamente centralizados (Reino Unido y Francia).

ciones del Estado y el contexto en el que operan las Administraciones Públicas, destacando la información sobre el sistema de partidos, los grupos de interés y el sistema electoral. En segundo lugar, analiza la Administración nacional (federal o central), tanto en lo referente a la organización y funcionamiento de la cúpula del poder ejecutivo como a las características de las unidades organizativas centrales (ministerios y agencias). En tercer lugar, estudia el papel de la función pública en la cohesión del sistema, centrándose especialmente en conocer si existe una elite funcionarial cohesionada internamente y externamente con la elite política. En cuarto lugar, ofrece una descripción estática de los niveles territoriales de gobierno. En quinto lugar, realiza un análisis más dinámico de las relaciones entre las entidades gubernamentales de los distintos niveles de gobierno, desde el enfoque de las relaciones intergubernamentales. Por último, extrae algunas conclusiones que pretenden reflejar las reformas principales que han abordado los sistemas.

En el último capítulo y a modo de conclusión¹⁷, PARRADO analiza las diferencias y similitudes de la Administración central, la distribución territorial del poder, la configuración de las relaciones intergubernamentales y las convergencias y divergencias entre los sistemas administrativos estudiados en el libro.

En cuanto a las diferencias y similitudes de la Administración central comienza analizando la fragmentación funcional desde dos perspectivas: por un lado, estudia cómo se dividen las tareas de adopción de decisiones y su implantación en términos organizativos y, por otro, examina cómo se establece en el sistema la distinción entre la política y la administración, tanto en lo que respecta a las

¹⁷ Aunque en opinión de PARRADO es el lector del libro el que debería hacer un esfuerzo para sacar sus propias conclusiones (pág. 218).

organizaciones como en lo que se refiere a los grupos humanos.

En cuanto a la división entre decisión y ejecución señala que es muy diferente en los sistemas analizados. Encontrándose en un extremo del *continuum* los países del modelo jerárquico¹⁸ (Francia, Italia y Alemania) y en el otro extremo Suecia y su modelo de agencias independientes. En el centro se colocarían los países anglosajones, cuyas agencias poseen una relación ambigua con el poder ejecutivo y el legislativo.

Atendiendo a cómo se ha diseñado la esfera política y la administrativa, señala tres grandes modelos: el de ósmosis, el de compartimentos estancos y el de gobierno de «extraños». Dentro de ellos, cada sistema administrativo mantiene sus rasgos distintivos. En el de ósmosis, la esfera política y la administrativa se entrecruzan, las funciones políticas y administrativas se mezclan, y la elite administrativa y la elite política del poder ejecutivo están interrelacionadas. Francia¹⁹, Suecia y Alemania están incluidas en este modelo. El modelo de compartimentos estancos sigue las pautas clásicas de la división entre la política y la administración, el Reino Unido²¹ e Italia²² pueden ser incluidos en él. Por último, el modelo de «extraños» que se da en los Estados Unidos se caracteriza básicamente por tres elementos: a) los nombramientos discrecionales del

Presidente recaen en personas que proceden de sectores ajenos a la Administración; b) el número de cargos de confianza política es muy superior al de otros sistemas y; c) la duración media en un cargo es muy reducida, normalmente inferior al mandato presidencial.

En este mismo apartado se refiere a otros dos temas: el de la provisión de los servicios públicos por la Administración y por otros sectores (privado o voluntario) y a los mecanismos de coordinación²³. Sobre el primero, propone dos modelos: uno de predominio del Estado providencia y el otro caracterizado por ser un Estado capacitador, estratega. Los dos países anglosajones muestran signos de Estado capacitador, aunque en el caso estadounidense se podía hablar más bien de un Estado mínimo. El resto de los países analizados los encuadra en el modelo de Estado providencia, aunque con menos prestaciones que en los años sesenta y setenta.

En cuanto al tema de la coordinación nos ofrece algunas impresiones generales pero sin llegar a alcanzar la profundidad que el análisis del tema merece, debido según el autor a la dificultad encontrada al utilizar para el estudio fuentes secundarias.

Problemas similares se encuentra al analizar la distribución de competencias entre el nivel central y los niveles territoriales de gobierno²⁴. Para ello utiliza, por un lado, la distribución del gasto público y el empleo público entre el nivel nacional y los niveles subnacionales y, por otro, las transferencias recibidas por las entidades locales de los niveles superiores de gobierno. De estos datos deduce que la distinción entre Estado federal y Estado unitario no es significativa a la hora

de analizar la distribución del gasto público y la descentralización del sistema y que Suecia, Alemania y los Estados Unidos son de todos los Estados estudiados los más descentralizados.

En el último apartado nos muestra un cuadro con las diferencias y similitudes de los países estudiados que le permite extraer algunas conclusiones. La primera es que las diferencias superan a las similitudes. La segunda es que incluso las convergencias parecen ser más bien superficiales. La tercera es que no cree que sea posible encontrar correlaciones de variables cuando se analizan varios países, al menos cuando estos países pertenecen a diversas tradiciones estatales²⁵. La cuarta es que la comparación no posee la mayor fuerza de control como técnica de comprobación en las ciencias sociales²⁶. A pesar de ello, la comparación debería servir al menos para dos objetivos: para una actividad pedagógica, de forma que se puedan entender cómo funcionan otros sistemas y para aprender cómo se solucionan determinados problemas en otros sistemas administrativos.

Para finalizar, me interesa resaltar que el tema del libro es interesante porque se refiere a un campo poco investigado, sobre todo, conviene destacar el enfoque tan novedoso que el autor aporta a la materia. Lo aspectos menos convincentes son, a mi juicio, que muchos análisis no se culminan a causa, tal y como reconoce el autor, de la escasez y no excesiva fiabilidad de las fuentes de las que dispone (todas ellas secundarias); además, la bibliografía que propone el autor es extranjera en su totalidad, no acude en ningún momento a los autores españoles que estudian la materia.

Carmen PINEDA NEBOT
Universidad Autónoma de Madrid

¹⁸ En estos países las decisiones y su implantación se producen en un mismo círculo de organizaciones. En el caso de Alemania, la administración de los programas federales se produce en los estados.

¹⁹ En el sistema francés se da la paradoja de ósmosis entre la política y la administración con compartimentos estancos entre los ministerios.

²⁰ Los funcionarios alemanes y suecos no poseen las dimensiones elitistas de los funcionarios franceses, y los gabinetes no tienen la misma fuerza ni el mismo significado que los gabinetes franceses.

²¹ La elite administrativa está cohesionada y ejerce un gran control sobre la cúpula administrativa.

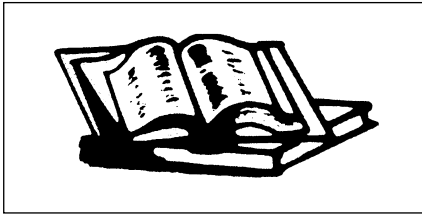
²² En el caso de Italia la cohesión de la elite se debe a motivos más bien negativos.

²³ PARRADO señala que la coordinación es una actividad cuyos límites y contornos no son fáciles de delimitar (pág. 230).

²⁴ Emplea indicadores indirectos, que son un buen punto de partida, pero como él mismo indica no son suficientes para abordar un análisis más refinado.

²⁵ Para encontrar estas correlaciones habría que aumentar considerablemente la muestra de los países analizados, para contar al menos con tres o cuatro países por tradición.

²⁶ En un orden decreciente de métodos empleados en la investigación, la comparación se ubicaría en el tercer lugar de una escala ordinal de más fuerte de más débil.



DOCUMENTOS CIS nº 2. *Los Sondeos de Opinión al servicio de la reforma de la Administración Pública. Documentos Sigma: nº 25.* Centro de Investigaciones Sociológicas. Madrid. 2002. 115 páginas.

Esta nueva colección del Centro de Investigaciones Sociológicas es una iniciativa que tiene por objeto poner a disposición de la comunidad científica una serie de publicaciones de carácter documental que, por diversas razones, no encuentra difusión en los canales convencionales de edición de publicaciones.

El número 2 de esta colección es un Informe sobre el uso que se hace de las encuestas de opinión al proceder a reformas de la administración pública tanto en los países de la Europa occidental como en los de la Europa central y oriental, elaborado por un grupo de trabajo¹ promovido por la OCDE a través su programa SIGMA²; informe destinado a mostrar a

los gobiernos y a los funcionarios de los países de Europa central y oriental la utilidad de las encuestas de opinión antes, durante y después de las reformas realizadas en sus países y fomentar su utilización sistemática.

Aunque las encuestas de opinión han sido objeto de gran atención científica³ y existe también una abundante documentación sobre las reformas de la administración pública tanto en los países de la OCDE como en los países de la Europa central y oriental, no hay en cambio mucha información sobre la utilización de las encuestas de opinión en el contexto de las reformas de la administración pública. Este informe intenta compensar de alguna forma esta falta de información.

La estructura del documento es similar, excepto en la nota de síntesis, a la del informe: una nota introductoria del director del grupo de trabajo⁴ y cuatro trabajos con una estructura común⁵ encargados a distintos autores sobre la situación en los países occidentales⁶ y en tres países: Hungría⁷, Lituania⁸ y la República Checa⁹.

En la nota introductoria, Jak JABES destaca la utilidad de las encuestas de opinión, en la medida en que proporcionan información necesaria para la reforma de la Administración Pública. Los ciudadanos

nos tienen formada su opinión no sólo sobre lo que hace un gobierno, sino también sobre lo que debería hacer y éste necesita conocer dicha información. Y aunque existen muchas maneras de obtener esta información, lo cierto es que las encuestas de opinión tienen la ventaja de proporcionarla rápidamente y a menudo a menor coste.

Las encuestas de opinión, además de proporcionar a los gobiernos información y conocimientos sobre las reacciones de los ciudadanos con respecto a las políticas previstas o aplicadas, contribuyen, aunque no de un modo tan directo como otros medios, a dar la sensación de una democracia participativa en el caso de que los ciudadanos sean conscientes de que sus opiniones y actitudes son tenidas en cuenta.

Desde que el recurso a las encuestas se convirtió en una práctica habitual las críticas han sido numerosas, siendo la principal la inexactitud. Esta crítica ha sido formulada con frecuencia por responsables políticos y altos funcionarios, pero sólo está fundada cuando es científicamente incorrecta¹⁰. La cuestión de la exactitud se plantea más en la Europa central y oriental, debido a que en estos países la confianza de la población en el gobierno siempre ha sido reducida y la información estadística de mala calidad¹¹. Todo ello hace que los ciudadanos de estos países sigan siendo escépticos sobre la credibilidad de la información, especialmente cuando ésta es producida por el gobierno¹². Otra segunda crítica dirigida

¹ El grupo de trabajo se creó para elaborar un estudio sobre la utilización de encuestas para realizar reformas en las administraciones públicas en los países del Este de Europa.

² El programa SIGMA (Apoyo a la mejora de las instituciones públicas y de los sistemas de gestión en los países de la Europa central y oriental) es una iniciativa conjunta de la OCDE y la Unión Europea que tiene como objeto ayudar a 13 países en transición (Albania, Bosnia-Herzegovina, Bulgaria, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Antigua República Yugoslava de Macedonia, Polonia, Rumania, República Checa, Eslovaquia y Eslovenia) a llevar a cabo la reforma de su administración pública.

Las actividades de SIGMA se reparten entre cinco ámbitos técnicos: estrategias de desarrollo de la administración pública; elaboración, coordinación y reglamentación de las políticas; gestión del gasto; gestión del servicio público y control de la administración, control financiero y auditoría del Estado.

³ Sobre todo en lo referente a las dificultades de orden metodológico que plantea la recogida de datos y el análisis y la interpretación de los mismos.

⁴ El director es Jak JABES, consejero *senior* para las Estrategias de desarrollo de la Administración pública en SIGMA.

⁵ Definida por los autores en colaboración con cuatro expertos y bajo la dirección de Jak Jabes.

Los expertos fueron: Juan Díez NICOLÁS, profesor en la Universidad Complutense, España; Christian HAERPFER, director de investigaciones de la Paul Lazarsfeld Gesellschaft de Viena, Austria; Jon EIVIND KOLBERG, director de investigaciones del Instituto de Ciencias Aplicadas de Oslo, Noruega y David ZUSSMAN, presidente del Public Policy Forum y profesor de la Universidad de Ottawa, Canadá.

⁶ Elke LÖFFLER, de PUMA, OCDE.

⁷ Julia SALÍA, de la Academia de Ciencias de Hungría.

⁸ Rasa ALISAUSKIENE, de Baltic Surveys, Lituania.

⁹ Michal ILLNER, de la Academia de las Ciencias de la República Checa.

¹⁰ Las encuestas son científicamente incorrectas si el método de muestreo es malo o la muestra no es representativa, si el cuestionario o la redacción del mismo están viciados o si los datos han sido recogidos de forma defectuosa o han sido analizados de modo erróneo.

¹¹ Ello no se debía tanto a que los estadísticos estuviesen insuficientemente formados como a que los criterios políticos dictaban lo que convenía medir y lo que debía omitirse en las mediciones estadísticas.

¹² La confianza en la exactitud comprende un elemento de reciprocidad. Los responsables del Estado tienden a rechazar los datos obtenidos porque estiman que las encuestas son inexactas y los ciudadanos tienden a desconfiar del gobierno y, por tanto, de los resultados de las encuestas.

sobre todo a las encuestas que tienen por objeto la popularidad de los candidatos políticos se refiere al efecto negativo que éstas tienen sobre el proceso político¹³.

La existencia de un mercado de profesionales tanto en los países de la OCDE como de la Europa central y oriental constituye la mejor garantía contra las críticas que se hacen a las encuestas¹⁴.

Por último, JABES se refiere a los objetivos que persiguen con el Informe. En primer lugar, iniciar una reflexión tanto sobre la utilización de las encuestas de opinión en el contexto de las reformas actualmente en curso de la Administración Pública (en su conjunto o en el seno del gobierno) como analizar su utilización para la mejora de la gestión de los recursos humanos. En segundo lugar, estudiar en qué medida se utilizan las encuestas como instrumentos de información, así como de reforma, en particular en los países en transición. En tercer lugar, utilizar las conclusiones de los informes para lanzar instrumentos piloto y provocar el interés por la utilización de las encuestas.

Para ello se encargaron estudios sobre tres países de la Europa central y oriental: Hungría, Lituania y la República Checa y, con el fin de situar estos trabajos en una perspectiva comparada se realizó otro sobre la situación de los países de la OCDE. Los trabajos tienen la misma estructura, articulándose en torno a una serie de cuestiones claves. La primera es el estudio de la eficacia y aceptación de las instituciones económicas, políticas y sociales. La segunda es el análisis de los sondeos que tratan de las prioridades políticas. La tercera se refiere a la integración europea¹⁵. La cuarta trata en amplitud la

utilización de los sondeos de opinión en el ciclo de las políticas, ya se trate en la fase de decisión, de ejecución o de evaluación. La última es la imagen interna y externa del Gobierno central y de la Administración Pública.

Además, todos los estudios incluyen una breve introducción con la situación del país en relación a las reformas de la Administración Pública y una breve reseña histórica sobre las investigaciones en materia de encuestas.

Los estudios ponen de manifiesto las importantes diferencias entre los tres países elegidos. Hungría y la República Checa tenían una gran tradición en materia de sociología y de encuestas de opinión a escala nacional¹⁶, en cambio, Lituania no la poseía¹⁷. También hay que destacar alguna similitud, en los tres países es difícil tener acceso a los sondeos de opinión encargados por los gobiernos a empresas de sondeo del sector privado. Rara vez es posible obtener el análisis completo de los datos y más difícil aún saber cómo ha utilizado los resultados el gobierno en sus decisiones posteriores.

En el primer trabajo Elke LÖFFLER estudia los sondeos de opinión en su calidad de instrumentos para la reforma de la Administración Pública, tanto en los países de la Europa occidental como en los países de la Europa central y oriental. Señalando que aunque son muy utilizados, no aportan respuestas a todos los problemas políticos u organizativos y, que antes de ponerlos en marcha deben de tenerse en cuenta algunos factores. Los factores a tener en cuenta son: el coste de la encuesta, la necesidad de competencias especializadas para realizar la encuesta de manera eficaz y que responda a las necesidades, el estudio de otros métodos de recogida de

datos y los efectos negativos a largo plazo que puede tener la excesiva utilización de sondeos.

Otras cuestiones reseñables son: que los sondeos aunque nos proporcionan una instantánea sobre las opiniones y convicciones de los ciudadanos sobre una política gubernamental, no estudian los elementos constitutivos de la conciencia sociopolítica a la que corresponden esas opiniones y convicciones; que las posibilidades de análisis de los sondeos reiterados son mucho más fiables que los de una encuesta aislada y que es importante conocer la opinión del amplio campo de actores existente.

Posteriormente se va refiriendo a cada una de las cuestiones comunes planteadas en todos los trabajos. En lo que respecta a la eficacia y aceptación de las instituciones, señala que es conveniente interpretar con enorme prudencia los resultados de las encuestas de opinión sobre este tema y que su mayor utilidad puede ser servir como indicador del cambio de cultura del país. Las encuestas sobre las prioridades de los programas políticos pueden ayudar a los responsables políticos a tomar decisiones pero también puede ser una buena ocasión para manipular y modificar la opinión pública y evitar así doblegarse a las preferencias de los ciudadanos.

El proceso de integración en la UE representa una preocupación tanto para los países de la Europa central y oriental como para los países de la Europa occidental. Por ello, en 1974 la Comisión de las Comunidades Europeas lanzó una serie de encuestas, bajo la denominación de Eurobarómetro¹⁸, diseñadas para supervisar periódicamente las actitudes sociales y políticas de los ciudadanos de los nueve países miembros de entonces. En la actualidad, las encuestas del Eurobarómetro se clasifican en cinco tipos diferentes:

¹³ Pueden inducir a los ciudadanos a modificar su opinión sobre los responsables políticos y las cuestiones de actualidad.

¹⁴ La ventaja de este mercado es que conduce a la adopción de unas normas aplicables a este tipo de trabajo y a la constitución de reputaciones para la realización de encuestas modernas y científicamente aceptables.

¹⁵ Haciendo un amplio uso de instrumentos, como el Eurobarómetro.

¹⁶ Se habían realizado encuestas a escala nacional antes del régimen comunista y durante éste. En el momento de la transición, el personal que trabajaba en las instituciones que las realizaban pasó rápidamente al sector privado para crear institutos de sondeo.

¹⁷ Los trabajos de sondeo se iniciaron a partir de 1990.

¹⁸ Son realizados en la primavera y el otoño de cada año por la Unidad de Investigaciones y Encuestas de la Dirección General de Información, Comunicación y Cultura.

a) el Eurobarómetro tradicional; b) las encuestas continuas de seguimiento; c) el Eurobarómetro telefónico Flash; d) el Eurobarómetro de los gobernantes y responsables de la toma de decisiones y e) el Eurobarómetro de los países de la Europa central y oriental.

Las encuestas públicas de masa permiten conocer el apoyo o el rechazo del público a las reformas administrativas que se quieren realizar. En cambio, las encuestas a los empleados¹⁹ se utilizan en general como instrumento de diagnóstico²⁰ al emprender las reformas. Es importante también realizar encuestas durante el proceso de reforma, para que los actores puedan reaccionar²¹ al proceso mientras se desarrolla, aunque es raro que se produzcan por la incidencia que tienen sobre las políticas²². Las encuestas de satisfacción de los clientes se utilizan sobre todo en los sectores de la administración que están en contacto directo con el público²³ y sirven como herramientas para realizar un control interno de la organización.

También pueden utilizarse las encuestas como instrumento de evaluación para valorar el éxito o el fracaso de las reformas cuando éstas han finalizado, aunque hay que tener en cuenta que los efectos de las reformas no suelen percibirse hasta pasado un período prolongado de tiempo.

En lo que respecta a la imagen y percepción de las Administraciones Públicas señalar las diferencias que existen entre la imagen interna y externa, producto quizá,

en muchos casos, del desconocimiento de los ciudadanos sobre el tema.

La herencia más molesta del antiguo régimen, de la que tuvo que deshacerse la nueva democracia húngara, era la presencia universal del Estado central en todas las cuestiones decisivas. Eso obligó a que el primer paso que tuvieron que dar para reformar la Administración Pública fuera redefinir las competencias que debían ejercerse en los distintos niveles de gestión. Junto a ello se adoptaron dos conjuntos de medidas encaminadas a dotar al país de una estructura institucional que permitiera un modo de gestión pública diferente. En primer lugar, se crearon varias organizaciones nuevas para ejercer un control sobre los procedimientos de reglamentación y gestión²⁴; en segundo lugar, se adoptaron una serie de normativas para definir los derechos de los titulares de decisiones descentralizadas en materia de servicios públicos²⁵.

En este proceso se han utilizado las encuestas, aunque de una forma bastante limitada, como fuente de información²⁶. Las causas son varias. En primer lugar, los resultados rara vez se ponen a disposición del público²⁷. Una segunda causa es la desconfianza en los resultados de los sondeos. Una tercera es la inestabilidad de las finanzas; en la medida en que los sondeos evalúan las opiniones en un momento determinado, sus resultados sólo pueden ser

utilizados durante un plazo muy breve, salvo que se reiteren²⁸.

Las encuestas sobre eficacia y aceptación de las instituciones se han realizado por los medios de comunicación tanto nacionales como extranjeros, y por fundaciones independientes, pero nunca curiosamente por el gobierno central. En ellas los húngaros conceden una confianza bastante importante a las instituciones, sobre todo a las locales²⁹; aunque estiman que su funcionamiento plantea algunos problemas.

En cuanto a la integración europea el Gobierno, a diferencia de con otros proyectos de reforma, ha financiado de una forma seria y regular encuestas sobre este tema. En ellas se puede ver que aunque la mayoría de los ciudadanos siguen estando a favor de la adhesión, exigen que se estudien las condiciones con más rigor³⁰.

Las encuestas realizadas para conocer el esfuerzo de las instituciones por dotarse de una nueva imagen reflejan un claro avance. Cada vez es mayor el número de encuestados que reconoce haber observado mejoras en sus instituciones³¹.

Las encuestas de opinión, a juicio de J. SZALAI, pueden constituir una herramienta eficaz para informar a los responsables de la reforma de la Administración Pública si existe el compromiso de las instituciones de la Administración Pública con la transparencia y además la voluntad de abrir a los ciudadanos el debate sobre las principales conclusiones que aportan las encuestas.

¹⁹ En estos casos es necesario que las personas encuestadas deseen expresar sus puntos de vista sobre los problemas, lo que exige la garantía del anonimato y la participación voluntaria.

²⁰ Para identificar los problemas y puntos débiles de una organización pública y analizar sus causas.

²¹ Acelerando o retrasando su ritmo e incluso modificando elementos clave cuando la información obtenida ponga de manifiesto la existencia de dificultades y obstáculos serios hasta el punto de constituir una amenaza para las reformas.

²² Es necesario para ello la creación de una «Administración Pública en aprendizaje» desde los puntos de vista estructural y cultural.

²³ Se realizan fundamentalmente a escala local, aunque comienzan a realizarse también a escala nacional.

²⁴ El cambio más importante fue el aumento de la responsabilidad del Parlamento. Antes de 1989, el poder del Parlamento era prácticamente nulo.

Hay otras tres instituciones muy importantes y que no tenían precedente en el régimen socialista: la Presidencia, el Tribunal Constitucional y la Oficina Nacional de Control de Cuentas del Estado.

²⁵ El marco jurídico del nuevo reparto de poderes entre los ámbitos central y local de la Administración Pública se fijó en la Ley sobre la autonomía de las corporaciones locales de 1990.

²⁶ Siendo clientes más habituales las corporaciones locales, por su mayor cercanía a los ciudadanos, que los órganos de la Administración central.

²⁷ La mayoría de los estudios son encargos de empresas privadas o partidos políticos y, en ambos casos, los contratos incluyen cláusulas muy restrictivas en lo que se refiere a su publicación.

²⁸ Esto no suele ocurrir por la falta de fondos.

²⁹ Para los ciudadanos los programas elaborados localmente reflejan mejor las prioridades y las necesidades de la comunidad y ello les hace gozar de un mayor apoyo.

³⁰ Temen que si no existe una política de acción sobre el mercado de trabajo antes de la adhesión a la Unión Europea se marginen los recursos humanos húngaros.

³¹ Los mejores calificados son el presidente del Tribunal Constitucional y el Gobierno central. La parte negativa, que despierta el escepticismo y la desconfianza de los ciudadanos, es la corrupción descubierta en todos los niveles de la administración pública.

Al igual que en Hungría, la reforma de la Administración Pública en la República Checa es un elemento más de la transformación general en que se ha visto envuelta la sociedad checa a partir de 1989 y, que ningún modo puede considerarse terminada³². Los cambios se vieron frenados por la división de la antigua Checoslovaquia y por la creación de una República Checa independiente en 1993. El retraso que experimentó la reforma de la administración repercutió negativamente sobre los demás componentes del proceso de transformación.

El informe realizado por Michal ILLNER extrae su información de una «encuesta sobre encuestas», algo bastante excepcional en el país, realizada por él en febrero de 1997³³. En él comienza por señalar la actitud de prudencia con la que la Administración Pública recibe las encuestas. Es frecuente que las administraciones desconfíen de las encuestas sociales, por considerarlas un instrumento de control, aunque tampoco confían en sus resultados. En cambio, las estadísticas económicas y los resultados de los análisis económicos son aceptados más a menudo como fuentes legítimas de información.

A pesar de ello, las encuestas que hacen un seguimiento de la gestión de las instituciones y de su grado de aceptación son frecuentes³⁵, existiendo series cronológicas de datos comparables. Aunque son las relativas a las preferencias sobre las políticas adoptadas las que se repiten con mayor frecuencia³⁶, siendo las que inten-

tan detectar los problemas sociales las que más influyen en la adopción de una política determinada. Es poco frecuente, en cambio, la utilización de los sondeos en el contexto de la ejecución de las políticas.

El principal problema que se plantea con las encuestas es que no existe ningún organismo en el país que centralice y coordine todas las que se realizan³⁷, lo que dificulta mucho el acceder a la información. Otro problema, éste más bien de carácter práctico, es la falta de celo, cada vez más frecuente, con la que el público responde a los encuestadores; esta reacción es atribuible a la creciente sensación que tienen los ciudadanos de intromisión en su intimidad y al temor de que se haga un uso indebido de la información facilitada. Esta situación ha llevado a las autoridades a adoptar medidas más estrictas con vistas a proteger los datos facilitados por las personas; los organismos de sondeos tienen prohibido el acceso al registro civil, así como a otros registros de la administración que podrían ser utilizados para realizar muestreos. En estas condiciones, los organismos de sondeo encuentran grandes dificultades cuando deben realizar muestras aleatorias; para sortear este obstáculo llegan en algunos casos a ponerse al margen de la legalidad. Ello acarrea un incremento importante del coste de las encuestas, lo que hace que sean cada vez más inasequibles para las instituciones de la Administración Pública, que no pueden hacer frente a los gastos.

En el caso de Lituania, al igual que en el de los otros dos Estados bálticos, no solamente fue necesario transformar, al conseguir su independencia, el antiguo ordenamiento jurídico sino que además tuvieron que dotarse de un sistema legislativo totalmente nuevo. A diferencia de los otros paí-

ses de Europa central que podían contar para realizar sus reformas con una estructura ya existente en un Estado soberano, toda la estructura jurídica e institucional anterior a la independencia de Lituania estaba integrada en el sistema soviético.

Las encuestas que no habían tenido un papel importante durante la época soviética³⁸, no tardaron en convertirse a partir de 1989 en parte integrante de la vida social y política. A partir de ese momento podemos distinguir dos períodos: la primera fase del período postcomunista, antes de 1992, en la que los lituanos descubrieron la posibilidad de expresar libremente sus opiniones y los sondeos despertaron auténtico entusiasmo; y una segunda fase, desde 1992, en que el pesimismo se adueñó del estado de ánimo general del país, el nivel de confianza de que gozaban las instituciones disminuyó³⁹ y la atención de los ciudadanos se centró en los temas sociales.

El análisis de la utilización que se ha hecho de las encuestas, según Rasa ALISAUSKIENE, demuestra que constituyen una de las principales herramientas para conocer las necesidades de los diferentes grupos sociales y que en muchas reformas con éxito se han utilizado. Pero existen algunos defectos que habría que subsanar: el primero y más importante es la ausencia de un archivo central o de un sistema de registro centralizado para albergar la información. Cada organismo de sondeo se encarga de la conservación de sus propios datos; los datos resultantes de las encuestas financiadas por instituciones extranjeras⁴⁰ son alma-

³² La introducción de reformas urgentes en el ámbito de la Administración Pública continúa, pero la reforma de la totalidad de la administración ha sido aplazada.

³³ Para realizarla se envió un cuestionario a varias agencias de sondeo, conocidas por realizar encuestas a escala nacional en el campo de la Administración Pública. En él se les pedía que elaboraran una lista de las encuestas realizadas desde 1990 e indicaran sus características.

³⁴ Los resultados de las encuestas son objeto de frecuentes críticas.

³⁵ La mitad de las 72 encuestas que componen la muestra pertenece a esa categoría.

³⁶ Los resultados denotan una actitud cada vez más crítica del público en lo que respecta a la libertad total de empresa y en relación a las empresas extranjeras.

³⁷ Las encuestas son encargadas y realizadas de manera descentralizada por numerosas organizaciones diferentes que rara vez intercambian entre sí información sobre sus actividades. Los datos son en su mayoría propiedad de los directivos o de las organizaciones que realizan los sondeos y éstos o los consideran confidenciales o exigen un pago por ellos.

³⁸ Bajo el régimen soviético, no hubo ninguna encuesta representativa que fuera realizada a escala nacional y estuviera a disposición de los ciudadanos.

³⁹ Desde 1992 en el Barómetro de Lituania se mide la confianza de la población en las instituciones sociales. Después de varios años se ha visto que sólo los medios de comunicación han mejorado su índice de confianza, siendo además los que gozan de un mayor nivel de confianza seguidos por la Iglesia.

⁴⁰ No es el caso de los resultados del Eurobarómetro que son publicados y tienen una difusión muy amplia.

cenados por éstas, en muchos casos fuera del país y; los estudios patrocinados por el Gobierno o las instituciones públicas son archivados y conservados por dichas instituciones, a menudo, en la forma de informes impresos que se pierden cuando se produce algún cambio de personal. Otro problema es el desconocimiento que las organizaciones públicas tienen de los sondeos de opinión⁴¹, en este tema es clave el papel de los investigadores informando a los responsables de las organizaciones de la utilidad que pueden tener sus sondeos, sus posibles usos y los resultados que con ellos pueden alcanzarse.

Por último, como nota de síntesis, señalar algunas ideas generales del *Informe*. Los gobiernos para elaborar y aplicar reformas no pueden prescindir de una buena información ni de la contri-

bución de sus ciudadanos, al contrario deben estar atentos a sus intereses y para conocerlos son muy útiles, rápidas y poco costosas las encuestas de opinión. Pero como en general la reforma de la administración no es un ámbito que interese al ciudadano las encuestas deben buscar a sus «destinatarios»⁴². Y tener también en cuenta algunos factores antes de ponerlas en marcha: 1) el coste; 2) que pueden ser necesarias competencias especializadas para realizar una encuesta de manera eficaz y eficiente; 3) prever otros medios de recogida de datos para determinar si pueden proporcionar más rápidamente, a mejor precio y con menos molestias, datos de naturaleza comparable; 4) preguntarse el gobierno si existe o no voluntad y posibilidad de actuar teniendo en cuenta los resultados; y 5) tener en consideración

que el exceso de sondeos puede tener un efecto negativo.

Si se tienen en cuenta todos estos factores y además la información está correctamente expresada y es de fácil comprensión, los sondeos de opinión pueden ser una magnífica herramienta para elaborar y aplicar reformas en el ámbito de la Administración Pública, sobre todo en los países de Europa central y oriental.

Por último, me gustaría señalar la importancia que tiene que el Centro de Investigaciones Sociológicas publique documentos relacionados con la Administración Pública, aunque sería deseable un mayor cuidado en la presentación y en la traducción cuando se trata de documentos extranjeros.

Carmen PINEDA NEBOT
Universidad Autónoma de Madrid

⁴¹ Aunque conviene recordar también que dichas organizaciones no disponen a menudo de medios suficientes para llevar a cabo sondeos.

⁴² Uno de estos grupos de destinatarios engloba a los funcionarios de la administración y a las élites directamente afectadas por las reformas; pero también debe hacerse extensivo a los distintos «clientes» de la administración. Al hablar de clientes en el Informe se refieren a los usuarios directos de las agencias del Estado, los ciudadanos que financian los servicios del Estado (contribuyentes), los electores y al público en general.