

Recensiones

RUANO DE LA FUENTE, José Manuel, coord.

Política europea y gestión multinivel

Oviedo: Septem Ediciones, 2004.

Esta obra colectiva, coordinada por José Manuel Ruano de la Fuente, se refiere a uno de los aspectos más complejos, desde un punto de vista metodológico, del análisis de las relaciones entre las Administraciones públicas, por su dificultad para materializarse en lo empírico. Este trabajo asume la tarea de indagar en los rasgos y límites de este concepto y de realizar un estudio de las políticas de la Unión Europea, ámbito verdaderamente paradigmático de la gestión multinivel. Así se define la gestión multinivel de un modo muy cuidado, haciendo uso de esta definición, como herramienta analítica de la política territorial de la Unión Europea y de otras políticas comunitarias que pudiéramos denominar como sectoriales.

En este cometido colabora Jorge Crespo González con el capítulo titulado «El gobierno multinivel como herramienta analítica de las políticas europeas». El autor incide en la gran complejidad del término y su necesidad de delimitación frente a otras acepciones, así como en su idoneidad para su aplicación a los procesos decisorios y de desarrollo de las diversas fases de las políticas públicas de la Unión Europea. Dentro de esta expresión se incluyen diversos postulados que nos permiten comprenderla y alcanzar una cierta visión de conjunto¹.

En primer lugar, la gestión multinivel alude a la participación plural, fluida y en diversos ámbitos, tanto de los actores públicos² como de los privados, en las diferentes fases de las políticas públicas. En segundo lugar, la gestión multinivel apunta a la importancia de las personas que integran las redes, siendo aquéllas irremplazables. Esto es así, porque el funcionamiento de todo este sistema se basa en unas pautas estables y favorecedoras de la confianza entre actores. Tal confianza actúa como garantía para los flujos de información y facilita la consecución de acuerdos entre partes. En tercer lugar, la gestión multinivel atañe a todas las fases de las políticas públicas (ya sean la definición de los problemas, la configuración de la agenda, la elaboración de la decisión, la formulación de las políticas, la implementación y su evaluación y, en su caso, redefinición). En cada una de estas fases la posición de los actores va variando, gozando las Administraciones públicas, en alguna de ellas, de la exclusividad. En cuarto lugar, se ha de resaltar que las relaciones que se establecen en la gestión multinivel desbordan, en ocasiones, los cauces formalmente establecidos. Crespo se hace eco de la máxima de que «las políticas públicas unen lo que las Constituciones dividen». En quinto lugar, dentro de esta nueva forma de gestión se observa una preponderancia de la gestión en red, en donde

¹ Este enfoque analítico permitiría ciertas ventajas en relación con otros, al indicar algunos de los aspectos clave de la gobernabilidad democrática. También permite a los estudiosos de las políticas públicas un acercamiento al conocimiento de las capacidades gubernamentales en cada una de las fases de aquéllas. Se trata de un concepto más inclusivo y dinámico que otros enfoques. De este modo, añadiría al punto de vista de las relaciones intergubernamentales una mayor presencia de los actores no gubernamentales. Al análisis de la gestión intergubernamental le agregaría más fases de las políticas públicas que la de la implementación. Por último, permitiría complementar las visiones jurídicas con una mirada más dinámica y adaptada a la realidad de un Estado post-moderno o de la era de la globalización.

² Los actores públicos conformarían el eje institucional. Dentro de los procesos decisorios comunitarios Crespo se refiere concretamente a las Administraciones nacionales y subnacionales de los Estados miembros, a la Administración comunitaria (donde podríamos citar la Comisión Europea y sus diferentes Direcciones Generales y otras unidades que la integran), así como a otros órganos de la Unión (Consejo de la Unión Europea, Consejo Europeo, Tribunal de Justicia, Parlamento Europeo o el Comité de las Regiones). Entre los actores privados nos podemos encontrar los diferentes grupos económicos y financieros, los asesores comerciales, las asociaciones sindicales y empresariales, los asesores de intereses no económicos y otros grupos de presión.

cada marco institucional y sectorial, desde sus oportunidades y restricciones específicas, auspicia la existencia un entramado propio de actores y de organizaciones formalmente autónomas, pero funcionalmente interdependientes.

Después de analizar los factores que han favorecido la aparición de la gestión multinivel en la Unión Europea³ y sus aspectos críticos⁴, finalmente, el autor resalta tres elementos fundamentales de la gestión multinivel en la Unión Europea, de cuya mejora depende el buen funcionamiento de todo el sistema. En primer lugar, es necesaria una visión positiva del conflicto y la articulación de sistemas que permitan su tratamiento y solución⁵. En segundo lugar, es precisa la armonización de los instrumentos técnicos que facilitan la interacción entre actores y, en tercer lugar, un buen ejercicio de las subvenciones multinivel (herramienta de modulación de las políticas de los Estados miembros por parte de la Unión Europea).

Complementa el estudio de la gestión multinivel Argimiro Rojo Salgado, tratando la importancia del

ámbito regional. Resalta el autor la tendencia a la reducción de las competencias de los Estados, pasando muchas competencias de éstos a los niveles supra y subnacionales. En este sentido, emergen con fuerza los niveles subnacionales, con la regionalización de dichos Estados. En este sentido, distingue el autor entre el regionalismo y la regionalización. El primero haría referencia a la necesidad de poseer una identidad propia frente al creciente proceso de integración internacional y de globalización. Por su parte, la regionalización sería la respuesta institucional a las exigencias regionalistas, con procesos político-administrativos descentralizadores; yendo éstos más allá de las meras soluciones tecnocráticas clásicas mantenidas hasta tiempos bastante recientes. Así, repasa los procesos descentralizadores habidos en Italia, Bélgica, Portugal, España, Francia y el Reino Unido.

Se hace eco de la importancia histórica que tuvo el Consejo de Europa al favorecer una cultura descentralizadora. Esta organización internacional siempre exhibió un claro protagonismo en la defensa de la posición de las entidades locales y regionales⁶. Esta cultura de lo local y lo regional tuvo cierta influencia sobre los trabajos de la Unión Europea. Ésta, en sus orígenes, no concedía gran importancia a las cuestiones regionales, si bien había obtenido alguna consideración en los trabajos previos al Tratado de Roma. En las primeras décadas de existencia comunitaria, las alusiones regionales se relacionaban con la el equilibrio territorial, aunque posteriormente fue incorporando elementos de índole cultural y político⁷. La fecha de 1988 es un momento de inflexión, al darse una nueva configuración a los fondos estructurales, con mayores dotaciones y un nuevo enfoque en cuanto a principios y procedimientos. Dentro de éstos destacaba la cooperación

³ Existirían unos factores residentes en la propia naturaleza de la Unión Europea que la han convertido en un ámbito perfecto para este tipo de gestión. Uno de ellos consiste en que el proceso de integración comunitaria ha sido coetáneo con los procesos de interdependencia y globalización del escenario mundial, con una mayor traslación de las capacidades de gobierno de los sistemas nacionales a los internacionales. Por otra parte, las Comunidades Europeas se apoyan en alianzas verticales sectorializadas, con especialistas relacionados con políticas muy concretas. Además, las estructuras de decisión unitarias y fragmentadas han demostrado ser menos eficaces para la gestión de intereses diversos, variables y complejos que las redes de interacción menos formalizadas y estructuradas. Por último, el modelo comunitario de decisión ha permitido ampliar el número de posibilidades de acceso de diferentes actores interesados en cada política.

⁴ También se ocupa el autor de los aspectos críticos que la gestión multinivel provocaría en el entorno comunitario. Así, cita el hecho de que las diversas interacciones consumirían recursos y esfuerzos. También, esta forma de gestión si bien es flexible, favorece cierta espontaneidad e improvisación. Asimismo, se dificulta aislar las responsabilidades democráticas y de gestión, al diluirse éstas entre los diferentes nodos de la gestión en red. Finalmente, no hay consenso acerca del papel de la Comisión dentro de la red, si ha de ser un «primus inter pares», un actor más o bien si ha de contar con capacidades de arbitraje, regulación y concertación de las posiciones de los demás participantes.

⁵ «El conflicto forma parte de cualquier sistema dinámico, e incluso puede adquirir un significado positivo si plantea disfunciones y contradicciones cuya percepción y superación permiten mejorar, pero para ello es imprescindible que existan cauces institucionales que proporcionen su tratamiento efectivo y eventual resolución» (pág. 36).

⁶ Con el fin de potenciar estos cometidos se creó en su seno la Conferencia de Poderes Locales y Regionales de Europa. Sus trabajos se plasmaron en las Convenciones de Galway (1975) y Burdeos (1978), en las que se llegó al compromiso de mejorar la presencia de las regiones en las instancias representativas de una Europa unida. La Declaración de Burdeos proponía la conversión de la Conferencia de Poderes Locales y Regionales de Europa en una cámara de representación local europea, hecho que sólo se vio consumado casi dos décadas después, en 1994.

⁷ En este sentido, son destacables la creación de una Sección de Desarrollo Regional en el Comité Económico y Social, en 1972; y el establecimiento del Fondo Europeo de Desarrollo Regional en 1975.

entre la Comisión, los Estados miembros y las Regiones. También en ese mismo año se constituyó el Consejo consultivo de los Entes Locales y Regionales. El Parlamento Europeo, por su parte, sí adoptó una línea más proclive a los intereses regionales y locales, produciendo numerosos informes, resoluciones y recomendaciones en este sentido⁸.

El Tratado de Maastricht supuso un importante reconocimiento del principio de subsidiariedad. El Tratado de la Unión Europea introdujo nuevos elementos para otorgar una posición más fortalecida a los niveles subnacionales de gobierno: la creación del Comité de las Regiones como órgano consultivo y de representación regional; la modificación de la composición del Consejo a partir del artículo 146, permitiendo la representación regional entre los representantes de los Estados miembros; la identificación del hecho regional con la realidad cultural europea y el reconocimiento del principio de subsidiariedad como inspirador entre los diversos niveles de poder político de la Unión.

Además del incremento de la presencia regional en los procesos formales, se refiere el autor al aumento de las labores de presión por parte de las regiones, a través de oficinas de representación regional en Bruselas, a modo de agencias de promoción económica, de empresas regionales y, en definitiva, de todo tipo de contacto informal con el exterior.

Finalmente, propone el autor la profundización en los mecanismos ya iniciados de participación ascen-

dente, tanto en la elaboración de las políticas comunitarias, como en los procesos internos de los propios Estados miembros⁹.

Por su parte, José Manuel Ruano de la Fuente, coordinador de esta obra trata la cuestión de las actuaciones comunitarias de impacto territorial, ámbito de gran importancia, tanto por la amplitud de políticas europeas de contenido marcadamente territorial, como por el volumen de recursos financieros dirigidos a esta finalidad.

Si bien el Tratado de la Unión Europea reconoce en su artículo 16 la noción de cohesión territorial (artículo 70 del Tratado de Ámsterdam), tal aceptación no ha tenido una definición efectiva¹⁰. Curiosamente, asistimos a una contradicción: por una parte, se produce la inexistencia de una política europea de ordenación del territorio y, en cambio, por otra, se ha incrementado intensivamente la base territorial de muchas políticas sectoriales¹¹. La ausencia de una política de ordenación del territorio a escala europea en sentido integral puede explicarse a partir de la dialéctica entre el ámbito comunitario y los Estados miembros. Básicamente, la Unión Europea no es un Estado y no suscita la solidaridad suficiente que demandaría la Ordenación del Territorio.

La noción de cohesión territorial se complementa con la de cohesión económica y social (recogido en los artículos 130 A y 130 C del Tratado de la Unión). Sin

⁸ En 1984 se había convocado en Estrasburgo una conferencia con participación bipartita Parlamento – Regiones. Estos trabajos, en 1988, se plasmaron en la Carta Comunitaria de la Regionalización. En este documento se afirmaba la especificidad cultural de las regiones europeas, la necesidad de participación en la toma de decisiones tanto en los Estados Miembros como en las propias Comunidades Europeas. También se consideraba la participación en los órganos consultivos. En 1991 se puso en marcha la segunda Conferencia Parlamento–Regiones. La Resolución final de esta conferencia enfatizaba la necesidad de legitimidad democrática de la Comunidad, siendo en esta marco la participación de las Regiones una necesidad imprescindible. Se consideraban positivos los procesos de descentralización, la importancia de impulsar la creación del Comité de las Regiones, la efectividad del principio de subsidiariedad y el refuerzo de la cohesión económica y social entre territorios.

⁹ Considera Rojo Salgado de interés fomentar el papel del Comité de las Regiones; incrementar la representación regional en los comités consultivos y en los grupos de trabajo de la Comisión y del Consejo; en el Comité de Representantes Permanentes; la participación directa en el Parlamento Europeo, en la Comisión y en el Consejo de la Unión Europea.

¹⁰ Con carácter previo, durante el primer año de aplicación del Tratado de Roma se aludía a la «gestión del territorio». A pesar de tan antiguos precedentes, no sería hasta el estudio de la Comisión «Europa 2000», de 1991, en donde se ofreciese una referencia a las perspectivas de desarrollo del territorio europeo, con tres estadios de implantación: la coordinación de las políticas de los Estados, una visión comunitaria global y una perspectiva territorial como marco suplementario de las políticas estatales.

¹¹ Dentro de estas políticas sectoriales se pueden citar la política de la competencia, las redes transeuropeas, los fondos estructurales y de cohesión, la PAC, la política de medioambiente, la de investigación y de desarrollo tecnológico, así como los préstamos del Banco Europeo de Inversiones.

embargo, aparece explicitado en términos bastante abstractos, sin alusiones concretas. El Fondo de Cohesión, creado como intento encaminado a paliar la desigualdad entre regiones (el verdadero obstáculo para el establecimiento de la moneda única) se percibía como un instrumento de política económica. Por tanto, los aspectos relacionados con la ordenación del territorio quedarían subordinados a los criterios de la política económica¹².

Sin embargo, se incrementaron los recursos estructurales dirigidos a la cohesión económica y social, incorporándose a las acciones sectoriales con impacto territorial. Desde el Acta Única Europea se han ido acrecentando, paulatinamente, los fondos con objetivos territoriales. Sus resultados han sido bastante positivos en cuanto a la convergencia entre Estados miembros. Por el contrario, se ha producido una mayor divergencia interterritorial en el seno de los Estados (exceptuando los casos de Francia y Portugal). En el momento de ampliación actual al que asistimos, el criterio de la cohesión plantea desafíos que podrían relacionarse directamente con el propio éxito de la experiencia comunitaria (más de un tercio de la población europea vivirá por debajo del noventa por ciento de la media de renta per cápita comunitaria. Se puede llegar a una configuración europea no ya de dos velocidades, sino incluso de tres o más.

En la segunda parte de su capítulo, Ruano de la Fuente analiza los efectos y la evolución de las políticas territoriales en España¹³ (destacando en nuestro

¹² «El territorio se convierte en una variable de ajuste de la política monetaria para unos Estados que han perdido su capacidad de manipulación de los tipos de interés y de cambio». (pág. 74).

¹³ Entiende que el año 1988 fue emblemático para la «regionalización de la política regional», siendo la participación de los niveles regionales, hasta dicha fecha, bastante marginal (al igual que en el resto de los Estados Miembros). La reforma de los Fondos Estructurales de ese momento introdujo nuevos procedimientos de ejecución y en la toma de decisiones, con claros componentes de tipo multinivel. Entre los elementos de la reforma pueden citarse: un enfoque integrado en la toma de decisiones; la exigencia para las regiones receptoras de los fondos de elaborar planes plurianuales con objetivos y proyectos clave; la mejora de coordinación vertical intergubernamental, con participación de las regiones en las decisiones y en la gestión de los fondos; la introducción de la co-financiación en los niveles comunitario, estatal y regional; y la entrada de los agentes económicos y sociales a partir de 1993, favoreciendo la existencia de redes de políticas públicas en las regiones preceptoras de fondos. En España, hasta 1993, era el Estado el que defi-

país la preponderancia de los fondos relacionados con la cohesión, siendo el FEDER el más destacado). De gran interés para el estudio desde un enfoque multinivel es la investigación llevada a cabo por el autor acerca de la participación de las Comunidades Autónomas en el diseño y en la ejecución de las acciones de impacto territorial.

La coordinación entre los niveles comunitario, estatal y autonómico es un fenómeno muy complejo que conlleva un alto coste, al tener que negociarse intereses divergentes, políticas y actuaciones distintas. El reparto de funciones en materia territorial no es nada claro. Por una parte, se han de conseguir logros en pro del interés general y, por otra, han de defenderse los intereses específicos (definidos en las competencias y por la presión de la ciudadanía). Esta confusión se ve aderezada, además, por los ciclos políticos y las lógicas partidistas. Sin embargo, conviene distinguir entre las cuestiones en las que trabajan los técnicos de los distintos niveles territoriales, con una orientación hacia las soluciones; de las cuestiones más controvertidas y, por tanto, politizadas. Estas últimas son objeto de la intervención de las élites políticas.

Las diferentes negociaciones dan lugar a diferentes juegos de intereses, aunque con una clara interrelación de unos ámbitos de negociación con otros. Estos juegos interrelacionados auspician la aparición de redes informales estables, ya que cualquier modificación de sus estructuras produce importantes desequilibrios de poder. De algún modo, la europeización de las políticas debiera reducir los problemas de las pautas nacionales de toma de decisiones no ajustadas a las exigencias de la gobernanza multinivel. Sin embargo, en España, se producen importantes desajustes entre la estructura del sistema político español y la gobernanza multinivel¹⁴. El

nía los proyectos y negociaba directamente con la Comisión la distribución de los Fondos, presentándose al final los resultados a las regiones para su posterior aprobación. A partir de esa fecha, el crecimiento de los proyectos con impacto territorial permitió la apertura de nuevos cauces de comunicación vertical, incorporando las regiones al proceso político.

¹⁴ «Los verdaderos perjudicados de esta estructura son los actores que en el nivel regional están implicados en procesos de cooperación horizontal (gobiernos locales, asociaciones, agentes económicos y sociales) y no tienen presencia propia en el nivel europeo. Este ámbito de negociación intra regional está radicalmente separado de la arena intergubernamental, y son los gobiernos regionales los que controlan este espacio regional de negociación» (pág. 91).

sistema de relaciones intergubernamentales español sigue enmarcado en una tendencia a la existencia de conflictos entre el Gobierno del Estado y los gobiernos autonómicos, en vez de adaptarse a la agilidad requerida por la gobernanza multinivel europea.

Posteriormente, el libro se dirige a otras cuestiones de índole más particular. Así, en el capítulo de Sixto Peraza Padrón se aborda la especificidad de la integración europea de la Comunidad Canaria. Ésta sólo se puede comprender dentro del hecho de la insularidad y la periferia¹⁵, conceptos que han ido consolidándose en la agenda comunitaria durante las últimas décadas a través de las sucesivas ampliaciones de las Comunidades Europeas¹⁶. El tratamiento de la insularidad que se ha llevado a cabo desde las instituciones comunitarias oscila entre la juridificación, incluyendo el status insular y ultraperiférico dentro de la normativa e incluso los tratados; la creación de órganos específicos para atender la insularidad (Grupo Interservicios de la Comisión o el Intergrupo de Islas del Parlamento Europeo); o las políticas regionales especí-

ficas, como es la fijación de los territorios insulares y periféricos como objetivos de las intervenciones financiadas a cargo de los Fondos Estructurales.

La integración europea de las Islas Canarias ha afectado claramente a su régimen económico específico. Por este motivo, la posición canaria en este sentido no ha sido sencilla, conociendo diversos cambios e incluso, algunas situaciones conflictivas dentro de las propias instituciones isleñas. Así, la actitud inicial canaria ante la adhesión de España a las Comunidades Europeas fue de integración parcial de Canarias, excluyéndose la participación en la Unión Aduanera (aunque sin beneficiarse de la PAC ni de las ayudas a la pesca)¹⁷. Sobre estas bases, el Gobierno negoció con las Comunidades Europeas el Acta de Adhesión. Sin embargo, posteriormente, las negociaciones no fueron aceptadas por una buena parte de los sectores económicos canarios, ni por el mismo Parlamento Canario que anteriormente había aprobado sus bases. Tras un período de incertidumbre en que las ventajas competitivas del régimen fiscal específico se fueron tornando en contrarias a la competitividad, fue creciendo una opinión cada vez más favorable a una mayor implicación en la integración. En 1988 se solicitó a la Comisión información acerca de las ventajas o desventajas de una mayor integración europea de Canarias¹⁸, en un momento en que todavía no se había definido de modo completo el concepto de ultraperiferia. Se inició un proceso de negociación a tres bandas (Comisión, Gobierno de la Nación, Gobierno Insular) que se plasmó en 1991, con una integración progresiva (aunque modulada y compleja) de las Islas Canarias en las Comunidades Europeas¹⁹. En el momento actual, se intenta desvincular el nivel de renta como indicador exclusivo de las condiciones de desarrollo de Canarias, siendo necesario incluir otros elementos. Sin embargo,

¹⁵ El concepto de ultraperiferia se ha ido formando a lo largo de los años, encontrando cada vez más acomodo en el ámbito comunitario. Constaría de cuatro ideas básicas: la existencia de Estados Miembros muy alejados del territorio continental e, incluso, en zonas extraeuropeas; el carácter específico y objetivable de la insularidad, que se observa en el relieve, en las condiciones geográficas y en las actividades socio – económicas; el propio reconocimiento de la ultraperiferia en los Estados Miembros, con regímenes específicos; y la opción consistente de estas regiones por el proceso de integración europea.

¹⁶ Las distintas ampliaciones han ido recogiendo diferentes casos de insularidad, tal es el caso del ingreso en las Comunidades de Estados como el Reino Unido, Irlanda, Suecia, Dinamarca, España y Portugal. Los antecedentes de un mayor reconocimiento del hecho insular habría que buscarlos en la Conferencia de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa y la Convención de Autoridades Regionales en la Europa Periférica, celebrada en Irlanda en 1975. En 1981 la Conferencia de Regiones Insulares Europeas, patrocinada por la Conferencia de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa, dio lugar a la *Declaración de Tenerife*, en la que se hacía hincapié en la necesidad de constituir redes y alianzas de territorios insulares. En 1986 se constituyó el Grupo Interservicios de la Comisión, para el estudio de la situación de las regiones ultraperiféricas. En 1987 se reconoció la diferenciación insular desde la Comisión, adoptando diversos programas como POSEIDOM (departamentos franceses de ultramar); POSEIMA (Islas Azores y Madeira) y POSEICAN (Islas Canarias). En 1987, el Consejo de Rodas adoptó el término de ultraperiferia, incluyendo estas zonas dentro de las regiones objetivo 1. En 1992, el Consejo Europeo de Edimburgo fijó una partida importante dentro de los Fondos Estructurales para las regiones insulares y periféricas. En 1997, el Tratado de Ámsterdam menciona la insularidad de forma expresa en su artículo 158 A.

¹⁷ El autor cita la sesión del Parlamento Canario de 1 de diciembre de 1983.

¹⁸ Solicitud de informe cursada al Grupo Interservicios de la Comisión en marzo de 1988.

¹⁹ Este proceso se concretó en el Reglamento (CEE) 1911/1991, de 26 de junio, relativo a la aplicación de las disposiciones de Derecho Comunitario en las Islas Canarias y la Decisión del Consejo 91/314/CEE de 26 de junio de 1991, por la que se establece un programa de opciones específicas por la lejanía e insularidad de las Islas Canarias (POSEICAN), de 1 de julio de 1991.

la inclusión de los nuevos países de la ampliación (de base claramente continental), hacen superar el 75 por ciento de la renta per cápita europea, para ser Canarias beneficiarias del FEDER, como región objetivo 1.

Dejando las cuestiones territoriales y entrando en asuntos más sectoriales, María José García Solana analiza las relaciones multinivel en las políticas de género. Dentro de éstas, atiende a diversos factores y elementos de interés, como son el marco legal y constitucional²⁰, la voluntad política en el discurso de género²¹, el discurso de género en la agenda política²², la posición de las fuerzas políticas²³ y la existencia de personal técnico y de redes de comunicación²⁴.

²⁰ El marco legal influye en los actores y en sus decisiones. En materia de género se observa una importante indefinición tanto desde el punto de vista normativo como competencial, sin unos contenidos estables ni una clara asignación de responsabilidades específicas. En este sentido conviene citar al Tratado de Amsterdam como un paso fundamental para la defensa de la igualdad de género (artículos 2 y 3). En nuestra Constitución se regula en el artículo 9,2 la obligación «de los poderes públicos de promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas (...)», en el artículo 14 el que «los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social» y la alusión genérica en el 148.1.20.^a a una competencia autonómica de «asistencia social». A su vez, la Comunidad de Madrid, en su artículo 1.3 del Estatuto de Autonomía señala que «aspira a hacer realidad los principios de libertad, justicia e igualdad de todos los madrileños». En el ámbito local, la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, en su artículo 25.2 K) establece que las Corporaciones Locales prestarán servicios sociales.

²¹ Esta voluntad política ofrece una doble vertiente. Por una parte, desde el punto intra – organizativo, exigiría una adscripción diferenciada de las políticas de género o su adscripción general a otras políticas sociales. También exigiría la capacidad de negociación con otros niveles de gobierno y ámbitos sectoriales. Por otra parte, la voluntad política ha de dirigirse al entorno de la organización, refiriéndose a la sociedad civil y las relaciones con el tercer sector (ONG's, asociaciones de mujeres, etc).

²² El discurso de género ha llegado a la agenda política a través del debate internacional. En este sentido, la inclusión de la transversalidad desde los programas co-financiados por la Unión Europea ha sido un factor de gran repercusión en la agenda de los diferentes niveles de gobierno de los Estados Miembros en materia de género. También conviene remarcar que la gran labor de difusión del discurso de género ha procedido de los propios órganos administrativos. Estaríamos, en palabras de Aguilar Villanueva ante una traslación desde la agenda institucional hacia la agenda social y no al revés.

²³ Las fuerzas políticas se articulan en torno al eje izquierda – derecha. La primera reivindica una perspectiva de género desde el concepto de igualdad de oportunidades y la modificación del entorno social, educativo y cultural, reduciendo el peso del sistema patriarcal. La segunda centra los derechos de la mujer en la idea de la protección de la familia tradicional frente a los problemas de desestructuración y desarraigo de las sociedades contemporáneas, privilegiando la conciliación de la vida profesional y familiar.

Analiza la autora la estructura gubernamental en las políticas de igualdad a partir de la configuración de los órganos de decisión. Por una parte, estudia la creación de los órganos de igualdad en el ámbito estatal²⁵, autonómico²⁶ y local²⁷; y por otra, el funcionamiento de las estructuras generales de negociación (la coordinación de decisiones políticas y su gestión)²⁸.

Finalmente, aborda el candente problema de la violencia doméstica y el fracaso de las medidas aplicadas al respecto, basadas en la falta de coordinación de los servicios públicos implicados y la falta de recursos de las Administraciones más próximas a esta grave cuestión.

²⁴ Existen importantes redes de técnicos a nivel europeo, en torno a programas concretos. El problema de estas redes consiste en su dependencia respecto de tales programas. Las redes de técnicos entre los niveles estatal y autonómico dependen de las estructuras de negociación formalmente definidas y en su materialización en convenios específicos. Las redes entre niveles autonómico y local dependen de su participación en los distintos programas que se presentan en las Comunidades Autónomas, en los que pueden participar las Entidades Locales. Sin embargo, es en el ámbito local en donde se observa una mayor necesidad de personal técnico. En ocasiones, las funciones relacionadas con la política de género ha de desarrollarlas personal no cualificado en la materia. En este sentido, el apoyo de las asociaciones de mujeres puede suponer un apoyo y una orientación importantes. Pero, contradictoriamente, es en el ámbito local en donde se destaca el nivel de intercambio de experiencias tanto desde un punto de vista formal como informal.

²⁵ El Instituto de la Mujer fue el primer organismo creado con el fin de defender una política de género (Ley 16/1983). Tuvo un papel destacado en el traspaso de competencias en la materia a las Comunidades Autónomas e impulsó la existencia de Planes de Igualdad a nivel nacional. Sirvió de guía para otros órganos homólogos en el ámbito autonómico y, a su vez, favoreció la planificación de las decisiones en una estructura vertical.

²⁶ La autora centra su trabajo en la Comunidad de Madrid, en donde las políticas de género se coordinan desde la Dirección General de la Mujer. Dicha Consejería ha potenciado la creación de una Red Regional de Centros de Información y Documentación de la Mujer (especialmente en Municipios medianos y grandes). Sin embargo, no ha tenido la capacidad de negociación y coordinación tanto intraorganizativa como con otras Administraciones públicas que ha desempeñado su institución homóloga estatal.

²⁷ En el ámbito local se observa una gran heterogeneidad de las áreas de igualdad. Las Concejalías y áreas de Mujer se han ido creando con bastante más posterioridad que en otros países europeos, aunque ya existía algunos programas destinados a políticas de género. Son reseñables los Consejos de Mujer, con participación de organizaciones sin ánimo de lucro y nacidas de la iniciativa política.

²⁸ En el ámbito europeo estas estructuras se enmarcan en el V Programa de Acción Comunitaria (2000-2005), que intenta potenciar las estructuras de la Comunidad y las acciones coordinadas de los Estados miembros. En su estructura interna se han establecido tres núcleos: el Comité Consultivo para la Igualdad de Hombres y Mujeres; el grupo de comisarios destinado a la igualdad de oportunidades; y el Grupo Interservicios por la igualdad.

Por su parte, Nieves Saniger Martínez trata la cuestión de la política de investigación científica, desarrollo e investigación tecnológica en España. Esta política sectorial cuenta con una gran influencia por parte del ámbito comunitario, que se extiende a la definición de la agenda, a la selección de instrumentos y a la determinación de objetivos y programas. Además, se trata de un tipo de política en que se produce, con bastante facilidad, la imitación entre Estados (en ocasiones, obviando sus necesidades específicas).

En el caso de España, el reconocimiento de la política de investigación y desarrollo se produce en la propia Constitución española, en su artículo 44.2. Sin embargo, la crisis económica de finales de los setenta y principios de los ochenta dificultó su desarrollo práctico. Hubo que esperar hasta el año 1986 para que se pudiera contar con una Ley de Fomento y Coordinación General de la Política Científica y Tecnológica, un plan de Financiación (Plan Nacional de I+D) y un órgano político administrativo de coordinación (la Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología)²⁹. Sin embargo, a pesar de las buenas intenciones, la política científica en España no ha conseguido alcanzar sus objetivos, con una participación de la investigación en el Producto Interior Bruto del 0,9, por debajo de la mitad de la media comunitaria. La autora de este capítulo resalta el importante papel de la universidad española como uno de los agentes más importantes en la investigación científica. Desde principios de los noventa la universidad ha ido desarrollando sus mecanismos de articulación de intereses (con la creación de la CRUE y la puesta en marcha de la red OTRI). Junto con la universidad, en el caso español, también habría que citar como actor importante en la investigación a la burocracia³⁰ de las Administraciones Públicas que financian los proyectos de investigación.

²⁹ Los dos primeros Planes Nacionales, desarrollados entre 1988-1991 y 1992-1995 respectivamente intentaron la reestructuración de la ciencia y la tecnología abriéndola a la iniciativa privada, pero en la realidad el papel central lo iba a seguir desempeñando el ejecutivo. Con el III Plan (1996-1999) se llevó a cabo una consulta a los diferentes agentes implicados (investigadores, sector empresarial, Administraciones responsables de las políticas sectoriales, etc). En el Plan del 2000 al 2003 se intenta desarrollar las directrices del Programa Marco de la Unión Europea.

³⁰ Ante una implicación menor del sector privado, parece mucho más importante el peso del sector público en términos relativos. La bu-

rocracia juega un papel de filtro en los procesos de selección de candidatos para la financiación pública, para la determinación de las características de los grupos de investigación y de la estructuración de los proyectos (a partir de las condiciones de las subvenciones) y su posterior fiscalización y control.

Estamos ante una política bastante reciente, con un alto grado de comunitarización, con una relativa recepción por parte de las Administraciones públicas españolas de los procedimientos y prácticas de la Comisión. Sin embargo, se trata de una política relativamente reciente, iniciada en 1974, con la creación del Comité de Investigación Científica y Tecnológica. El gran salto cualitativo se produjo con los Programas Marco (el primero, en el período 1984-1987), que introdujeron la planificación comunitaria a medio plazo. Sin embargo, el mayor efecto para España vino de la mano del Tratado de Maastricht, con la introducción del principio de cohesión económica y social, del cual España ha sido, hasta fecha actual, principal beneficiaria. Los pormenores de la gestión multinivel aparecen en la programación de estos planes, observándose las tensiones interinstitucionales dentro de la Unión y las reticencias de los Estados miembros. La implementación es peculiar, combinando elementos propios de enfoques descendentes y ascendentes (hecho que se observa en nuestro Estado Autonomico³¹). El último plan (VI Programa Marco 2002-2006) incluye la mención del Espacio Europeo de Investigación e introduce un enfoque novedoso, con una concentración de la investigación en siete áreas prioritarias, la promoción de las redes de excelencia y de los proyectos integrados (integración de estructuras europeas de investigación y la generación de conocimiento multidisciplinar básico y aplicado, respectivamente).

En su último estudio, Esther Rodrigo Franco y Gema Sánchez Medero estudian la política de inmigración desde el enfoque intergubernamental en clave histórica, remontándose desde los albores de la democracia hasta el momento actual. En este análisis ponen de

³¹ «Sin embargo, el Estado Autonomico no ha servido para que la toma de decisiones en lugares más cercanos a la realidad social de cada territorio haya sido utilizada, ya que ni los organismos autonómicos, ni los planes de I+D elaborados en las distintas Comunidades Autónomas son la respuesta a demandas concretas, sino la adaptación de las recomendaciones de los Programas Marcos de la Unión Europea, recogidas en los Planes Nacionales e inducidas en las agencias autonómicas a través del I Plan de I+D» (págs. 172 y 173).

manifiesto el hecho de que España ha sido tradicionalmente un país emigrante a diferencia de otros países europeos, con lo que el actual fenómeno de inmigración ha supuesto una profunda transformación tanto jurídica³² como institucional³³ en lo referente a las políticas de inmigración. En el momento actual rige la Ley Orgánica 8/2000, impulsada a partir de la mayoría absoluta del Partido Popular, como respuesta a la anterior Ley Orgánica 4/2000, aprobada en una situación de mayoría relativa, tras diferentes negociaciones y las reticencias del Gobierno.

Actualmente, el marco institucional de la política de inmigración cuenta con la fuerte presencia de la Unión Europea. Los Acuerdos de Tampere sobre la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia tuvieron una gran influencia sobre el ordenamiento español. El Tratado de Ámsterdam, de mayo de 1999, supuso la consolidación del tema de la inmigración en una cuestión de Estado y el traslado de la cuestión de inmigración y asilo al primer pilar, permitiendo la posibilidad de una normativa comunitaria al respecto. La Cumbre de Laeken de 2001 introdujo una evaluación de esta política comunitaria. Desde el 20 de mayo de 2002, los Estados de la Unión han endurecido su política de inmigración, luchando claramente contra la inmigración ilegal y las mafias dedicadas a este fin.

El Gobierno central, con competencia exclusiva en la materia, ha sustentado su política migratoria en cuatro aspectos fundamentales: los derechos y libertades de los extranjeros; el régimen jurídico de los visados; el procedimiento ordinario de regularización de extranjeros y la lucha contra las mafias que la propician. Por una parte, se regula la «*immigration policy*», atendiendo a los flujos y a

los controles de inmigrantes y; por otra parte, la «*immigrant policy*», dirigiéndose a la integración de los inmigrantes ya residentes. La propia Ley de Inmigración propició la aplicación del Programa GRECO (Programa Global de Regulación y de Coordinación de la Extranjería y de la Inmigración en España).

Los Gobiernos territoriales, si bien no poseen competencias directas en la materia, sí pueden asumir algunas atribuciones, siempre habilitadas por Ley Orgánica. Sin embargo, su papel se ha centrado en la coordinación de los servicios sociales, desarrollados de forma directa en el ámbito de las Entidades Locales.

Además de los distintos niveles de gobierno, las autoras resaltan el papel del Poder Legislativo, como lugar de debate de un tema central en las agendas de los grandes partidos políticos; del Poder Judicial, ante el recurso de inconstitucionalidad de 23 de marzo de 2001 (interpuesto por el Partido Socialista); del Defensor del Pueblo; de los Partidos Políticos; y de las ONG's, con distinto peso organizativo, presupuestario o territorial (destacando Cáritas Diocesana y Cruz Roja).

Para terminar, una vez sintetizadas las diferentes aportaciones de los autores, conviene resaltar el mérito de este libro, como propuesta moderna y multidisciplinar para el estudio de las diferentes políticas sectoriales con fuerte presencia comunitaria. Se combina, por una parte, un acentuado rigor metodológico y, por otra, se maneja una minuciosa documentación acerca de las diferentes actuaciones analizadas; abriendo nuevas líneas de interés para la investigación científica.

Pedro Luis PÉREZ GUERRERO

³² Así, se cita la Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros como una de las primeras normas reguladoras de la materia. Posteriormente, el ingreso en la CEE obligaba a homologar la normativa nacional al acervo comunitario, aprobándose sendos RD 1099/1986 y 1119/1986 de ejecución de la ley especial para los comunitarios. En 1991 se llevó a cabo una nueva regularización de inmigrantes, con la ratificación del Acuerdo de Schengen y la modificación de la Ley de Asilo y Refugio.

³³ A partir de 1993 se produjo una reestructuración de los departamentos ministeriales, afectando especialmente al Ministerio de Asuntos sociales, que asumió competencias en materia migratoria a través de la Dirección General de Migraciones. También se creó, dentro del Ministerio del Interior la Dirección General de Procesos Electorales, Extranjería y Asilo, así como dentro de las oficinas consulares del Ministerio de Asuntos Exteriores las Secciones de Asuntos Laborales y de la Seguridad Social, con el cometido de potenciar los aspectos relacionados con la política migratoria.

ARENILLA SÁEZ, Manuel

La reforma administrativa desde el ciudadano

Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2003.

Este libro intenta responder a una pregunta que muchas personas implicadas en el funcionamiento y estudio de la Administración Pública se plantean y que el autor también se hizo, «¿Por qué, a pesar de que se satisface lo que los ciudadanos declaran esperar de la modernización administrativa, el ciudadano sigue si valorar suficientemente a las instituciones públicas y a sus dirigentes e integrantes?»¹.

Esa contradicción suele provocar frustración entre los altos responsables de la Administración pública, sobre todo en los responsables de los planes de modernización, ya que las reformas administrativas que ponen en marcha buscan no sólo la mejora de los servicios sino también una mayor adhesión de los ciudadanos al sistema político. Sin embargo, no parece que las reformas administradas realizadas hasta la fecha hayan encontrado las claves para lograr sintonizar las necesidades reales de los ciudadanos con la acción política. Además esta desafección a las instituciones políticas y a sus integrantes puede conducir a la apatía democrática, lo cual es muy negativo para nuestro sistema democrático.

La superación de esta contradicción es condición necesaria no sólo para alcanzar la percepción ciudadana de ratificación de las medidas de modernización que se desarrollen sino también para poder confirmar el papel que la Administración pública ejerce como generadora de valor para la sociedad.

Con el propósito de responder a la pregunta, Manuel Arenilla y Arturo González trabajaron intensamente durante dos años (1999-2001), y aunque éste último no quiso figurar como coautor en la portada del libro², la obra es un trabajo común.

¹ El Presidente de la Comunidad Autónoma de La Rioja Pedro Sanz Alonso, se refiere en el prólogo del libro a esta pregunta, que le fue planteada personalmente a él por Manuel Arenilla que en esos momentos era Consejero de Desarrollo Autónomo y Administraciones Públicas de su gobierno.

² Las razones de su negativa a figurar como coautor no tienen nada que ver, como señala Arenilla en la introducción, con el contenido

El libro se estructura en tres grandes bloques: en el primero se recogen los referentes básicos de la investigación y la ficha técnica de la misma, en el segundo se trata de la traducción operativa de las demandas ciudadanas en un proceso de cambio cultural y de gestión, y el tercero está compuesto por una serie de tablas elaboradas a partir de los estudios que el CIS ha desarrollado sobre las materias tratadas en el texto desde 1976.

En el primer bloque³, quizá el más denso y complejo, se recogen los referentes básicos de la investigación, comenzando por definir claramente el motivo del proyecto, su finalidad y el marco de la investigación. El proyecto nace de la necesidad que tiene la Consejería de Desarrollo Autónomo y Administraciones Públicas de la Comunidad de La Rioja de conocer las Claves de Valoración a nivel operativo de los ciudadanos para poder explicar satisfactoriamente las paradojas que habían constatado al evaluar el Plan de Modernización de la Administración de dicha Comunidad Autónoma. La finalidad del mismo era, por tanto: determinar las Claves de Valoración, desde ellas delimitar un Marco Focalizado de Intervención⁴ y, por último, orientarse al Logro de los Resultados Máximos⁵. El modelo⁶ y metodología que mejor se ajustaba al objetivo que se pretendía se pensó que era el utilizado por el Grupo AG-EMVIS Management⁷.

do ni con la formalización del texto, sino más bien con determinados comportamientos de algunos responsables públicos.

³ Este bloque ha sido escrito por Arturo González, Presidente del Grupo AG-EMVIS Management. Investigador Científico de Claves Operativas de Mercado y Ciudadanas y Consejero de Estrategia.

⁴ Alineando las actuaciones del Área de Administraciones Públicas a las Claves de Valoración Operativas Ciudadanas.

⁵ Estos resultados deben entenderse no sólo desde el punto de vista técnico u objetivo sino también desde el punto de vista de la satisfacción de los ciudadanos a la Administración Pública, como Institución.

⁶ El objetivo de este modelo no es «cuantificar» sino «calificar» las variables que se dan en un sistema y hacerlo desde el referente de significación de valor que los destinatarios del sistema tienen en cada caso, en relación al Área de Actuación en que se interviene.

⁷ Este modelo más que un «Modelo-Cosa» es un «Modelo-Foco», es decir, un marco científico desde el que alumbrar la Dinámica del valor del sistema en que interviene.

El siguiente paso de la investigación fue conocer la situación actual del escenario «Administración pública», para ello se utilizaron las respuestas aportadas por los ciudadanos asistentes a los Talleres de Trabajo. Estos talleres dieron resultados muy concretos, muy operativos y muy lógicos, pero que eran similares a los que se habían planteado como Objetivos de Mejora en el Plan de Modernización y que los ciudadanos habían reconocido, en el momento de evaluar el Plan, que se habían conseguido grandes avances en su consecución. A pesar de ello, los ciudadanos no hacen una valoración más positiva de la Administración pública como institución. Necesariamente tenía que haber algo más, lo que les lleva a los investigadores a abordar lo que denominaron Umbral de Riesgo Sistémico⁸ de la Situación Actual⁹.

La solución, en su opinión y por los datos que tenían, debía estar en otro grado de intervención del sistema, nivel cualitativamente diferente al que se estaba interviniendo y que requería para su detección de otro «nivel mental». Para estas nuevas Realidades de Significado se requería un mapa mental sistémico y otro Paradigma de Investigación e Intervención.

La investigación continúa aportando las claves de valoración operativas ciudadanas para el logro de los resultados máximos, que no son otras que obtener la validación y el reconocimiento ciudadano de la institución Administración pública. La consecución de este objetivo no es lineal ni sencilla, ya que existen una serie de puntos de restricción¹⁰ que impiden su logro.

En este punto consideran importante que los altos responsables de la Administración pública tomen conciencia de que existen dos escenarios posibles de intervención que conforman dos sistemas operativos

cualitativamente diferentes: el actual o nivel 1 y un nuevo escenario de valor social emergente o nivel 2. Estos dos estadios, aunque interconectados, es conveniente abordarlos desde dos Planes de Actuación diferenciados.

En el nivel 1, según la investigación, el Valor de validación institucional es prácticamente inexistente ya que en él los ciudadanos se relacionan obligatoriamente con la Administración pública por asuntos y cuestiones de control¹¹. Por tanto, el Valor que subyace a la consecución de los objetivos básicos de este nivel es lograr reducirle al ciudadano el malestar en sus relaciones con la Administración. En este nivel tiene su razón de ser las encuestas de satisfacción y la evaluación de las políticas públicas en su enfoque actual (p. 237).

El nivel 2 permite vincularse emocionalmente con las expectativas y deseos de futuro expresados por los ciudadanos. Intervenir en este nuevo escenario es condición indispensable, desde la referencia de los ciudadanos, si la Administración pública no quiere ser «suspendida» por los ciudadanos como Institución, a pesar de que le pongan cada vez mayor nota en los servicios públicos que presta. En la investigación vieron que los ciudadanos no perciben suficientemente la efectividad socioeconómica, la utilidad social, que la Administración pública hace de la Gestión de los Recursos Públicos, en sus intervenciones en las Áreas que son de interés de la ciudadanía¹². Los ciudadanos además de con efectividad social quieren que los responsables públicos gestionen de unas determinadas formas. Estas formas apuntan al rol de un ciudadano democrático conformador de derechos y con capacidad y potencial para exigirlos.

Por último, los autores plantean una escala de evolución sistémica del valor ciudadano¹³ con el fin de que pueda servir de referencia a los responsables públicos.

⁸ Se produce cuándo a pesar de los mayores esfuerzos que realiza el Alto Responsable de Gestión de un Área para mejorar la proporcionalidad entre el nivel de logros conseguidos y el nivel de reconocimiento, está disminuye.

⁹ Un Umbral de Riesgo Sistémico como metodología es algo más y cualitativamente diferente que una dificultad, que una situación de riesgo sobrevenida. Es una situación que no da indicios de que no estemos actuando desde la mejor opción posible y, desde esa referencia no cabe realmente otra interpretación.

¹⁰ Estos puntos de restricción impiden disponer del nivel conocimiento de la realidad sistémica en que se interviene e imposibilitan la consecución de los resultados deseados.

¹¹ Pagar impuestos, tasas y contribuciones; disponer de documentaciones reglamentarias, cumplimentar obligaciones económico-administrativas...

¹² En la investigación se detectó que las Áreas de interés para los ciudadanos eran: infraestructuras, educación, sanidad, justicia, solidaridad social, empleabilidad y calidad de vida.

¹³ Los cinco niveles que señalan en la escala son: la eficacia y eficiencia, la transparencia preactiva, la efectividad social, la democracia operativa y la evolución quiebra del sistema.

En el segundo bloque del libro, Manuel Arenilla aborda teóricamente las cuestiones planteadas en la investigación, comenzando por el aspecto emocional de la toma de decisiones¹⁴ y la dificultad de los políticos de sintonizar con los valores de los ciudadanos¹⁵ en relación a la Administración pública. Seguidamente analiza la relación entre el cambio de gestión y los políticos. La cuestión principal, en su opinión, reside en saber si el político¹⁶ ve ganancias en el cambio cultural que le propone el ciudadano, o si se le pueden hacer ver. Para Arenilla, a los políticos les merece la pena plantearse la posibilidad del cambio en las formas de entender y hacer política, sobre todo si se acepta una importante vinculación entre más legitimidad institucional y más y mejor democracia. Y en este cambio cultural, el Estado y la Administración pública tienen un papel irrenunciable.

En el tercer capítulo, relaciona el poder político con el cambio cultural desde tres perspectivas: la cultura como proceso individual, el salto de lo individual a lo organizacional y los conflictos que se derivan de la relación entre políticos y funcionarios. El principal objetivo del cambio, según Arenilla, es modernizar las ideas¹⁷, modificar las creencias y valores de los políticos. Sin embargo lo que muchos de ellos hacen es intentar cambiar los procedimientos de gestión sin cambiar los valores lo que provoca pérdida de legitimidad y frustración. No son capaces de comprender que conseguir prestar los servicios con eficacia, eficiencia y calidad es una condición necesaria pero no suficiente.

En los últimos capítulos, analiza los diversos enfoques de las reformas administrativas de los últimos años, reformas que aunque muy distintas parten de un paradigma cultural común y plantea la necesidad de crear un nuevo paradigma.

¹⁴ Los responsables políticos esperan movilizar con acciones racionales, aunque sus fundamentos puedan no serlo, un voto cuyo contenido es prácticamente emocional, eso les crea dificultades para sintonizar con los valores de los ciudadanos.

¹⁵ Los ciudadanos empiezan a estar hartos de mandar constantes señales a los políticos para que cambien el sistema actual, cambios que deben ser, sobre todo, de actores.

¹⁶ Aunque el cambio debe empezar por los políticos debe posteriormente, en una segunda fase, extenderse al resto de los miembros de las organizaciones públicas, y en especial a los funcionarios.

¹⁷ Antes que modernizar organizaciones hay que modernizar mapas mentales (pág. 192).

La solución para salir de la situación actual, en su opinión, es que los políticos y los altos responsables de la gestión pública asuman el cambio de gestión que requieren los ciudadanos. Éstos deben entender que al ciudadano no se le puede tratar como un elemento más del sistema, sino como al referente que verifica los logros alcanzados y el que señala los valores del sistema. Ello fortalecería nuestra democracia.

El tercer bloque del libro está formado por una serie de tablas elaboradas por Arenilla a partir de los estudios que el CIS ha desarrollado desde 1976 sobre las materias tratadas en el libro. Estos estudios validan las conclusiones aportadas por la investigación realizada por los autores.

El libro del profesor Arenilla, catedrático de la Universidad Juan Carlos de Madrid, supone una valiosa e interesante aportación a los trabajos realizados tanto a nivel nacional como internacional, que tratan de profundizar en la relación entre el rendimiento de las instituciones públicas y el funcionamiento de la democracia, además de ser una referencia importante para todas las personas que trabajan de una forma u otra en relación con la Administración pública.

Sólo una persona con una trayectoria profesional tan extensa y diversa en la Administración pública, como el profesor Arenilla, puede ser capaz de plantearnos un cambio de paradigma que pueda ser aceptada tanto por los responsables administrativos, como por los políticos o los académicos.

Éste es uno de los valores del libro, pero tampoco hay que olvidar la importancia que tiene el hecho de que el autor ha intentado buscar un marco de investigación diferente, una «visión distinta», de una cuestión que ha preocupado y preocupa tanto a los responsables administrativos como políticos. Me gustaría destacar la valentía y amplitud de miras que demuestra el autor con este cambio de perspectiva.

Por último, no quisiera dejar de señalar la dificultad que presenta la lectura del libro, a pesar de su interés, tanto por la complejidad del lenguaje técnico de la investigación como por la densidad de la materia tratada.

Carmen PINEDA NEBOT

LONGO MARTÍNEZ, Francisco

Mérito y flexibilidad: la gestión de las personas en las organizaciones del sector público

Barcelona: Paidós. 2004.

Nuestra Constitución establece, en su artículo 103.3, los principios de mérito y capacidad, como aquellos valores máximos que han de regir nuestro modelo funcional. Como ha sido apuntado, entre otros, por Canales Aliende¹, la regulación de los recursos humanos que prestan sus servicios en las distintas Administraciones públicas, ha sido constitucionalizado siguiendo un modelo «profesional y meritocrático, frente a concepciones superadas de confianza y clientelismo». Sin embargo, estos principios, como bien apunta el propio autor, son valores que, si bien deben existir en todo sistema de recursos humanos público, están llamados a sufrir serias modulaciones motivadas por las nuevas necesidades sociales a las que el sector público debe, en última instancia, dar respuesta.

Al respecto, no puede obviarse, como nos recuerda Prats Catalá², que el sistema de mérito no nació para procurar la eficacia y la eficiencia en la provisión de bienes públicos a «clientes» individuales, como se exige en nuestros días a toda organización pública, sino para proporcionar seguridad jurídica y producir confianza. Por ello, distintas organizaciones internacionales, entre ellas especialmente, la OCDE³ están desarrollando programas y acciones para lograr introducir nuevos paradigmas en la gestión de personas en las Administraciones públicas, siendo uno de los primordiales valores que se pretende traer a la Administración pública el de la flexibilidad, con la que se busca huir del clásico planteamiento weberiano de base burocrática y evolucionar a sistemas de gestión de personas, y de organizaciones, mucho más eficientes y de mayor calidad, nos dice Palomar Olmeda⁴, al respecto de estas

tendencias internacionales, que existe un referente común en la gestión pública de nuestro entorno, y éste es la búsqueda de elementos de flexibilidad en la gestión de personal en las Administraciones públicas.

En este sentido, Kay Coles James, Directora de la OPM⁵, en su comunicación al Comité de Expertos en Administración Pública de Naciones Unidas (UNPAN)⁶, afirmó que «el principio del mérito es el valor central y clave del éxito del servicio civil de carrera (...). Pero el sistema se muestra rígido ante la cultura del conocimiento del siglo XXI. ¿El reto? Equilibrar mérito con flexibilidad». Y este reto, sin duda, lo hace suyo el autor, Francisco Longo, en la obra que ahora comentamos.

Francisco Longo es un conocido especialista en la dirección de recursos humanos, sobre todo en el sector público, y lo es tanto desde el punto de vista teórico, ya que en la actualidad es Profesor del Departamento de Dirección de Recursos Humanos y Director del Instituto de Dirección y Gestión Pública de ESADE, como práctico, dado que, entre otros puestos, ha desempeñado el de Gerente de los Servicios Centrales del Ayuntamiento de Barcelona y ha sido asesor nacional e internacional de distintas Administraciones e instituciones públicas, entre ellas el Banco Interamericano de Desarrollo y el Instituto Europeo de Administración Pública. Conforme a lo dicho, debe destacarse su participación en la Comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público, creada por la Orden del Ministerio de Administraciones Públicas APU/3018//2004, de 16 de septiembre, la cual nació

¹ Canales Aliende J. M. (1998), «Comentarios al artículo 103.3» en Alzaga Villamil O. (dir.), *Comentarios a la Constitución Española de 1978*. Madrid: Cortes Generales.

² Prats Catalá, J. (1998), «Servicio Civil y Gobernabilidad», *Revista Iberoamericana de Administración Pública* 1: 43.

³ VV.AA. (1995) *Flexibilidad en la Gestión de Personal en la Administración Pública*, Madrid: BOE, INAP.

⁴ Palomar Olmeda, A. (1997), *La Planificación de los Recursos Humanos en el ámbito público*, Madrid: McGraw Hill.

⁵ U.S. Office of Personnel Management.

⁶ United Nations Online Network in Public Administration and Finance (UNPAN). Comité formado por expertos de talla internacional en cuestiones de Administración pública, cuya finalidad es la búsqueda y transferencia, a través de la cooperación, de buenas prácticas y experiencias de éxito recabadas por todo el mundo en materia de gestión, administración y políticas públicas. El documento mencionado puede encontrarse en: <<http://www.unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN012638.pdf>>

para que, en su seno, se llevaran a cabo «los análisis y estudios previos, así como la elaboración de un documento (...) base para la elaboración del anteproyecto de dicho Estatuto», documento base que vio la luz el 25 de abril de 2005⁷. En esta Comisión han participado un grupo de expertos, tanto académicos como miembros de los distintos cuerpos de las Administraciones central, autonómica y local, siendo significativo que gran parte de los planteamientos que se realizan en la obra ahora comentada, han tenido un importante reflejo y acogida en el documento base elaborado por la citada Comisión⁸. Debe resaltarse que, esta Comisión, si bien ha estado formada por reputados profesionales del sector público, y ha contado con multitud de aportaciones realizadas desde diferentes ámbitos a través de las consultas evacuadas durante su vigencia, es tributaria, sin duda, de los esfuerzos, la dedicación y el trabajo de muchos otros investigadores, funcionarios, políticos, sindicalistas y demás interesados, que han mostrado sus opiniones al respecto a lo largo de los últimos años desde la Transición política.

La obra aquí reseñada es una reflexión crítica sobre los «grandes temas» de la gestión de personas en el sector público. Se trata de un trabajo de síntesis sobre las concepciones e ideas que al respecto ha manifestado el autor en diversos foros y tribunas. En palabras del propio Francisco Longo, «el objetivo principal (...) del libro era presentar el modelo global de gestión pública de las personas que vengo utilizando y aplicando desde hace años». Sin duda, uno de los orígenes del presente trabajo podemos hallarlo en el artículo del autor, *Reforma del empleo público: Tótem y Tabú*⁹, en el cual analizaba el acuerdo suscrito entre la Administración del Estado y las fuerzas sindicales en septiembre de 1995, acuerdo que versaba sobre la elaboración y negociación del entonces denominado «Nuevo Estatuto de

la Función Pública», que nunca fue aprobado¹⁰, y que ha motivado la creación de la Comisión de expertos anteriormente mencionada.

En cuanto al estilo de la obra, hay que decir que se utiliza una prosa sencilla, donde los tecnicismos aparecen justamente medidos, y los menos habituales cuentan con la oportuna aclaración sobre su significado. Además, es de agradecer la continua aportación de ejemplos prácticos como fórmula de presentación de ideas y resultados. Asimismo, la inclusión de cuadros resumen y gráficos hacen más cercanos y comprensibles los conceptos y axiomas presentes en el texto. Las abundantes referencias a procesos acontecidos en otros países, evidencian la notable experiencia internacional del autor y aportan un valor añadido a la obra, dado que se sitúa la experiencia española en el contexto internacional, utilizando una perspectiva comparada con los sistemas y modelos de función pública de otros Estados, principalmente los miembros de la OCDE, y se dota de cierta universalidad al trabajo, lo que permite ampliar su público objetivo a lectores de otras latitudes.

La estructura interna de la obra se compone de una introducción, siete capítulos de desarrollo y un epílogo o reflexión final. La introducción es un interesante ejercicio de justificación de la obra en el cual el autor nos ilustra sobre la importancia y actualidad del tema tratado, y sobre el motivo que le llevó a escribir sobre él, constituyendo tal motivo el hecho de que «mejorar la gestión de las personas se percibe en nuestros días como uno de los desafíos principales de la gestión pública y al mismo tiempo como el que afronta mayores obstáculos y resistencias. De esa doble convicción acerca de la importancia y la dificultad del empeño nace este libro».

Por cuanto se refiere a los capítulos que forman el trabajo, el primero de ellos se titula «La gestión de las personas en las sociedades contemporáneas». En este capítulo inicial, el autor trata de contextualizar la gestión de personas en el sector público en el marco general del tratamiento de los recursos humanos en cual-

⁷ El contenido de dicho documento es accesible en la página web del Instituto Nacional de Administración Pública, a cuyos responsables se encargó el apoyo técnico necesario a la Comisión. <<http://www.inap.map.es/inapnew/pdfs/infepbep.pdf>>.

⁸ Esta Comisión ha sido presidida por Miguel Sánchez Morón, quien realiza un profundo análisis de las implicaciones jurídicas sobre la función pública española en Sánchez Morón M. «Derecho de la Función Pública». Ed. Tecnos. Madrid, 2004.

⁹ Longo Martínez, F. (1995) «Reforma del Empleo Público: Tótem y Tabú», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* 2: 5-15.

¹⁰ Sobre esta materia es interesante Linde Paniagua E. y Pérez Vaquero, J. coords., (2003), *El Estatuto de la Función Pública a debate*, Madrid: UNED/CC.OO.

quier organización, para lo cual analiza la realidad actual y los cambios que al respecto están aconteciendo, tanto en el ámbito público como en el privado. Entre tales cambios el autor destaca el decaimiento de la uniformidad y estandarización que caracterizaban las concepciones tayloristas del trabajo, en favor de nuevas fórmulas donde entren en juego y sean consideradas las capacidades individuales de cada trabajador. Se apunta cómo la sociedad de la información permite variar de forma radical las relaciones entre empresa y trabajador, con la correspondiente reorganización del tiempo de trabajo y con una mayor participación del trabajador en las responsabilidades del producto final, con una transferencia del poder de decisión, así como de responsabilidad, sobre el resultado final, se trata del *empowerment* o apoderamiento del trabajador. Es en este capítulo cuando, por primera vez, se nos presenta el lema de la flexibilidad, como compendio o idea fuerza de las orientaciones contemporáneas en materia de empleo y de gestión de recursos humanos, recogiendo básicamente cuatro tipos de flexibilidad en este ámbito: la numérica (capacidad de las empresas para ajustar el número de sus trabajadores u horas de trabajo a los cambios en la demanda); la funcional (capacidad para reorganizar las competencias de sus empleados según las exigencias del mercado); distanciamiento (desplazamiento del contrato laboral por contratos mercantiles o subcontratación que permiten mayor versatilidad a la organización); y salarial (capacidad de la empresa para conseguir que sus estructuras retributivas estimulen la flexibilidad funcional, resulten competitivas y recompensen el rendimiento individual de cada trabajador).

En el segundo capítulo, bajo el título «Lo que el empleo público tiene de diferente. La función pública», Francisco Longo pretende mostrarnos los rasgos singulares con que cuenta el sector público, y cuales son los motivos que hacen que las nuevas tendencias apuntadas en el capítulo anterior sean acogidas en la Administración pública de forma diferente a como se hace en la empresa privada. Nos habla de la función pública (servicio civil) y nos presenta el concepto del mérito como garante de una Administración pública profesional. Se nos dice que la función pública profesional es imprescindible para lograr tanto la eficacia de los servicios públicos, como la seguridad jurídica, y que para que ello sea así deben realizarse una serie de ajus-

tes en las instituciones del Estado. Sobre la extensión y carácter de tales ajustes se trata en este capítulo, aportando experiencias y soluciones adoptadas en distintos Estados, analizándose los sistemas de acceso, carrera y, en definitiva, función pública de los mismos. Como rasgos fundamentales y propios de las Administraciones públicas se apuntan: mayor estabilidad en la relación laboral; mayor impacto de las normas, dado el principio de legalidad en el actuar público; mayor rigidez en los procedimientos, sobre todo en los de selección y en los disciplinarios; mayor dificultad para medir los rendimientos, con afección directa a la definición de las políticas retributivas.

El tercer capítulo lleva por título «Gestionar personas en el sector público: un sistema integrado de valor estratégico», y en el mismo se define la gestión de recursos humanos como «un sistema integrado puesto al servicio de la estrategia organizativa, cuyo objeto es producir resultados acordes con ella». De esa unión, o nexo, entre la estrategia de la organización y las personas que la sirven, surge el modelo de gestión de recursos humanos, el cual nos da las claves básicas para una posible intervención, claves como la identificación de las áreas básicas de la organización y finalidades de las mismas, los factores situacionales relevantes, o los criterios de evaluación aplicables al sistema de gestión del empleo y las personas. El autor establece una estrecha relación entre las personas y los resultados de la organización, determinando que las políticas y prácticas en la gestión de recursos humanos únicamente son efectivas si producen efectos sobre dos factores, a saber: el dimensionamiento de los recursos humanos a las finalidades perseguidas, que puede ser cuantitativo y cualitativo, debiendo ajustarse el suministro de capital humano a las necesidades de la organización, gestionándose con agilidad los procesos de ajuste; y el comportamiento de los individuos, el cual viene definido principalmente por dos variables, como son las competencias del individuo (cualidades humanas de las que cabe derivar la idoneidad para desempeñar una determinada tarea), que van más allá del mero conocimiento técnico especializado y que han de incluir otras cuestiones como las habilidades interpersonales o los valores que guían al individuo, y la motivación de las personas, es decir, el nivel de esfuerzo que las personas están dispuestas a aplicar en su trabajo. Pero nos

recuerda el autor que existen una serie de factores que, junto a la política de recursos humanos de la organización, inciden en el dimensionamiento y en el comportamiento o conducta de las personas. Tales factores son, desde el punto de vista interno, el diseño de los puestos de trabajo, la superestructura de la organización, los sistemas de toma de decisiones y los vínculos laterales, y desde el punto de vista externo cabe destacar el mercado de trabajo y el marco jurídico aplicable a la organización. Por último, debe resaltarse de este capítulo tercero la enunciación del denominado «dilema de la estrategia», el cual viene a presentar dos realidades contrapuestas, pero inexorablemente unidas, como son el hecho de que a las políticas de gestión de recursos humanos se les exige su coherencia con la estrategia de la organización, al tiempo que, en el sector público, esta estrategia o no existe, o son considerables las dificultades para detectar estrategias consistentes y reconocibles como tales. Este «dilema de la estrategia», nos dice el autor, no es exclusivo de la gestión de recursos humanos, sino que afecta de forma generalizada a la mayor parte de las parcelas de la gestión pública sin que exista una receta universal para solventar dicho dilema, nos encontramos, en palabras del autor, ante «una manifestación de la complejidad que caracteriza a la gestión pública».

El cuarto capítulo, titulado «Los grandes subsistemas», supone un paso más en la presentación del modelo propuesto por el autor, donde aporta la exposición esquemática de los siete subsistemas básicos que identifican las principales políticas y prácticas de la gestión de personas. Estos siete subsistemas son los siguientes: planificación de los recursos humanos; organización del trabajo; gestión del empleo; gestión del rendimiento; gestión de la compensación; gestión del desarrollo; y gestión de las relaciones humanas y sociales. En el tratamiento de cada uno de estos subsistemas se procede a una descripción de los mismos con la redacción de una especie de ficha técnica sobre los mismos, donde entran en consideración una serie de elementos que los configuran y donde se resalta su relación directa con la gestión de recursos humanos: definición de objetivo o finalidad básica, es decir, cual es la contribución básica del subsistema a las finalidades genéricas de gestión de recursos humanos; la identificación de otros subsistemas con los que se relacio-

na el analizado, así como el objeto o significado de dicha relación, evidenciándose de ese modo la orientación integrada del modelo propuesto; los procesos y prácticas en la gestión de recursos humanos en los que el subsistema en cuestión se despliega para lograr su finalidad; los puntos críticos que han de ser tenidos en cuenta a la hora de aplicar el modelo, incluyéndose propuestas de buenas prácticas en cada uno de los campos que configuran el subsistema; por último, se realizan una serie de consideraciones específicas de utilidad para la mejor comprensión del subsistema, así como para la utilización del modelo como marco analítico en el estudio o examen de realidades organizativas concretas.

El capítulo quinto se nos presenta con el título «Las tendencias de reforma de la gestión pública de las personas en las democracias avanzadas», y en él se plasman los nuevos estilos o caminos que están recorriendo las organizaciones e instituciones del sector público en materia de gestión de personas. Se nos habla de las transformaciones que han tenido lugar en los últimos años en el tratamiento y atención prestada a los recursos humanos en el ámbito público y de cuales han sido las reformas y el alcance y éxito de las mismas operadas en el sector. Vemos la evolución, desde planteamientos burocráticos puros a posiciones gerencialistas o de «nueva gestión pública», abordándose por el autor el sentido de los cambios acaecidos y precisando las estructuras y políticas que han sido objeto preferente de dichas transformaciones, con una especial referencia a la dirección y alcance de éstas en los diferentes escenarios institucionales. Las reformas comentadas las resume el autor en las siguientes tres, ejemplificando sus afirmaciones con los cambios y procesos acaecidos en los distintos países miembros de la OCDE en los últimos veinte años: la primera es la tendencia a la descentralización a la hora de organizar la función de recursos humanos, es decir, se aboga por la transferencia de responsabilidades en la materia desde los departamentos centrales hacia organizaciones individualizadas o a instancias técnicas especializadas, modificándose el papel de los servicios centrales de personal que pasan de ser un agente de control a un colaborador o consultor de los servicios descentralizados; la segunda es la idea de la flexibilidad en las políticas y prácticas de gestión de las personas, haciéndose un repaso por las

distintas clases o categorías de flexibilidad apuntadas en el primer capítulo, flexibilidad numérica (dimensión cuantitativa del sector público), flexibilidad contractual (modulaciones a la estabilidad y protección del empleo público), flexibilidad funcional (nuevos instrumentos de organización del trabajo y de gestión del empleo), flexibilidad salarial (cambios en los sistemas de compensación e incentivación) y flexibilidad en el tiempo de trabajo (nuevos diseño de jornada laboral); y la tercera es la reorientación de las relaciones laborales, con una mayor participación de las fuerzas sindicales en los procesos de planificación y negociación de las condiciones de trabajo de los empleados públicos, si bien se apunta por el autor la tendencia a la descentralización de las negociaciones colectivas y su progresivo acercamiento a los puntos más próximos de prestación del trabajo.

El capítulo sexto, titulado «Directivos públicos profesionales: por qué, para qué y cómo», supone un estudio o tratamiento diferenciado de la figura de los directivos públicos profesionales, como agentes principales y actores protagonistas en el desarrollo y consolidación de los planteamientos aportados por la nueva gestión pública. Se nos presenta a los directivos o gerentes públicos profesionales como un elemento de ruptura en la clásica distribución weberiana entre la clase política, investida de la autoridad que da la representatividad democrática, y la función pública profesional, regida por el sistema de mérito. En este capítulo, se describe el fenómeno y significación de la gerencia pública profesional, enmarcando esta figura en las reformas de la gestión pública apuntadas a lo largo del texto, y se asume como propio el modelo de la función directiva de Moore¹¹, intentándose definir las bases mediante las cuales puede ser incorporado dicho modelo al diseño institucional de los sistemas públicos. Para ello, se presenta un marco de responsabilidad distintivo de la dirección pública, integrado por cuatro elementos básicos: un ámbito de discrecionalidad, entendido como capacidad para tomar decisiones, no existiendo gerencia cuando la actividad se limita a una mera aplicación de normas; un sistema de control y rendición de cuentas, la denominada *accountability* o exis-

tencia de mecanismos formales de responsabilización por las decisiones o actuaciones llevadas a cabo por el gerente público, se trata del contrapunto a la mayor discrecionalidad que el modelo otorga al directivo; un régimen de premios y sanciones, que se configuraría como mecanismo de reacción ante el actuar o resultados de la acción del gerente público, lo cual va ineludiblemente unido a la idea de evaluación del rendimiento directivo; y un conjunto de valores de referencia, un agregado de intangibles que han de regir la función directiva pública, una ética propia capaz de dotar a esta función directiva pública de una identidad propia, de crear un patrón de conducta que determine claramente aquello que el directivo puede y debe hacer, y aquello que le está prohibido o que es inapropiado. La siguiente cuestión abordada por el autor es un intento de identificar un espacio directivo profesional, lo que le lleva a explorar la delimitación entre cargos políticos y directivos, para lo que se propone un modelo basado en el análisis de cuatro variables: la materia, o grado de politización de las funciones asignadas al cargo; el rol, que se configura como el papel que el titular del cargo se ve obligado a desempeñar y como ello se interrelaciona con la realidad política; el producto, es decir, lo que el cargo «produce», el valor público que la acción del gerente público crea; y el sistema de gestión, donde se engloban las características de las políticas, prácticas y procedimientos requeridos para que el titular del cargo alcance los objetivos propios de su misión. El capítulo concluye con una reflexión acerca de las áreas sobre las que se debería intervenir para alcanzar un grado aceptable de institucionalización de la gerencia pública, siendo las mismas la estructura organizativa, las reglas formales de la gestión de los recursos humanos, las competencias gerenciales y las culturas política y organizativa.

El séptimo y último capítulo se titula «Los retos del futuro», y en él el autor pretende identificar los principales retos que, hoy en día, presenta la gestión de las personas en el sector público, destacando la interiorización en las entidades e instituciones públicas de la trascendencia del activo humano para el éxito de cualquier proyecto colectivo. A continuación se plantea la disyuntiva entre «mejorar la gestión o privatizarla», disyuntiva que el autor decide a favor de la mejora, con la recomendación del aumento de inversión en la mejora

¹¹ Moore, M. H. (1995), *Creating Public Value. Strategic Management in Government*. Cambridge: Harvard University Press

de los sistemas públicos de gestión del empleo y los recursos humanos. Asimismo, se abordan algunos ejes prioritarios de intervención, ordenados por los diferentes subsistemas que se describieron en el capítulo cuarto de la obra. Se alude después al cambio de las reglas del juego, tanto formales como informales, que las modificaciones en los diferentes subsistemas exigen. Entre tales cambios el autor apunta los siguientes: romper con el uniformismo con el que se regula la función pública, teniendo en cuenta para ello cuestiones básicas como los niveles administrativos, los sectores de actuación, o el ámbito territorial de actuación; eliminar la actual rigidez del sistema funcionarial, donde las garantías constitucionales para la obtención de una función pública modernizada se ha convertido en un auténtico lastre para su gestión; atender más al fondo que a la forma de los procedimientos; evolucionar hacia un régimen común con la eliminación de la dualidad estatuto funcionarial y legislación laboral. Por último, se incluye un apartado destinado a explorar los desafíos del futuro, pasando revista primero a las competencias que resultará necesario incorporar y desarrollar en los sistemas públicos, para concluir enunciando los temas que estén llamados a configurar la agenda de los próximos años, entre las que destacan: mejorar la competencia en el mercado de trabajo; promover el liderazgo, lo que requiere el desarrollo efectivo de la capacidad directiva del sector público; conseguir unas adecuadas relaciones entre política y administración, lo que nos conduce al estudio de la gobernabilidad de los sistemas públicos contemporáneos; potenciar la gestión del conocimiento; y fortalecer el profesionalismo público.

La obra concluye con un breve epílogo en el que el autor, a modo de conclusión, conjuga, de forma ciertamente notable, los dos principios que ha apuntado como básicos en el diseño y organización de cualquier sistema de gestión de recursos humanos en el sector público: mérito y flexibilidad. Ambos atributos aparecen configurados como esenciales, como principios rectores de toda política de personal, que interactúan y se muestran como complemento perfecto el uno del otro. Nos hace el autor, sin embargo, unas advertencias: la primera es que la aplicación de estos dos principios depende del momento o situación en que se encuentra un sistema público, de tal modo que ante

modelos guiados por la lógica del *«spoils system»* (o de botín político) de poco ha de servir la flexibilidad, pues lo que se requiere es incorporar criterios de profesionalización de la carrera administrativa, con la introducción de criterios de mérito para el acceso a los cargos y funciones públicas; la segunda, en conexión directa con la que se acaba de exponer, es que la flexibilidad sin mérito lo único que logra es patrimonializar la Administración y ponerla al servicio de unos pocos, se trata de una situación vinculada a la arbitrariedad, que politiza la función pública y provoca una total falta de transparencia en los asuntos oficiales, con las nefastas consecuencias que ello produce, tales como la corrupción, la afeción a las libertades económicas y ciudadanas y la intervención interesada de los agentes públicos; la tercera se refiere a la presencia del mérito sin el concurso de la flexibilidad, lo que aboca a una organización excesivamente formal, más preocupada por el procedimiento que por el cumplimiento efectivo de sus objetivos, con el lastre de la ineficacia que produce el inmovilismo de los procesos y la falta de adaptación a un medio cambiante como es la realidad social de un estado. Nos dice finalmente el autor que, mérito y flexibilidad, «son los dos componentes esenciales del empleo de nuestra época», que se unen para fortalecerse mutuamente y que son las base sobre la que deben construirse los modernos diseños de gestión de personas en las organizaciones públicas.

Como se señala en la introducción de la obra, nos encontramos ante un trabajo con diversas lecturas posibles y, por ello, con distinto público objetivo, por lo que resulta muy acertada la advertencia que al respecto realiza el autor y las diversas fórmulas o posibilidades de lectura que nos plantea. Francisco Longo nos dice que quien disponga del suficiente tiempo e interés puede proceder a una lectura ordenada de los distintos capítulos del libro, siendo ésta, en definitiva, la estructura lógica del discurso elegida por el autor, a la cual nos hemos suscrito como analistas del texto. Junto a esta posibilidad, se presentan otras igualmente sugerentes, así, por ejemplo, aquellos más interesados en conocer el marco conceptual en el que se asienta la visión personal del autor en la materia, puede comenzar por el capítulo 3 y completarla con el 4, pudiendo seleccionar del resto de capítulos aquellos puntos que consideren más oportunos. Por otro lado, aquellos que

lo que buscan se centra más en las tendencias actuales de cambio en el empleo público, deberían comenzar por el capítulo 5 y seguir con la primera parte del 6, concluyendo con la lectura del capítulo 7. Lo que es indudable, sea cual fuere la opción de lectura elegida, es que quien se adentre en el contenido de esta obra encontrará una herramienta muy útil para comprender la situación actual y las tendencias futuras de la gestión de los recursos humanos en el sector público.

Para concluir, podemos afirmar que Francisco Longo, con *Mérito y Flexibilidad: la gestión de las personas en las organizaciones del sector público*, realiza una interesante aportación al estudio y a la práctica en la gestión de los recursos humanos en el sector público, aportación que, dado su carácter interdisciplinar, y su exposición clara y sintética, dota de gran calidad y utilidad a la obra, tanto en sus contenidos como en su forma. Es de destacar su gran capacidad de síntesis y el rigor expositivo en cada uno de los temas tratados, presen-

tando interesantes ideas que permiten una profunda reflexión, con los suficientes elementos de juicio, sobre las distintas realidades que se abordan a lo largo del texto. El libro ofrece un material de estudio, trabajo y consulta muy válido para todos aquellos que se muestren interesados, científica o profesionalmente, en la gestión de personas, tales como directivos públicos, cargos políticos, representantes sindicales, funcionarios de toda índole, consultores, investigadores y, en general, para todo lector con inquietudes relacionadas con la dirección de personas y con temas de gestión pública e innovación administrativa, incluidos los estudiantes universitarios. Con respecto a estos últimos, debe significarse que la obra ahora comentada forma parte ya de la bibliografía recomendada en varias asignaturas que, sobre Ciencia de la Administración y Gestión Pública, se imparten en las Universidades españolas.

Rafael D. AGULLÓ MATEU

OLIET PALÀ, Alberto

La concertación social en la Democracia española: historia de un difícil intercambio

Valencia: Tirant lo Blanch, 2004.

Quizás lo que más atraiga de este libro es la congruente variedad de perspectivas desde las que se realiza la investigación en la que se apoya. Cuando los estudios sociales tienden a una fragmentación, cada vez más difícilmente sorteable, el autor ha hecho un extraordinario esfuerzo para incorporar a la comprensión del tema orientaciones diversas, procedentes de distintas especialidades y construcciones teóricas. Desde el análisis de policy, hasta el perspectiva de acción colectiva, pasando por la teoría de la burocracia y el clientelismo. Bajo la presunción de que en esos intersticios delimitados por el borde de las especialidades es donde surgen las auténticas pautas de comprensión de los procesos.

El grueso de esta obra se centra en la aproximación al proceso de elaboración de políticas económicas

y sociales, vinculado a la acción concertada o conflictiva de los llamados agentes sociales, esto es, las organizaciones empresariales y sindicales, que interactúan con los gobiernos. Aunque su secuencia temporal abarca la democracia española hasta las legislaturas populares, el esfuerzo empírico se concentra en parte del primer periodo socialista (años 1987 a 1995) en el que la concertación social fracasa casi absolutamente. Lo que contrasta con el resto del periodo democrático, entre el 76 y el 87 y entre el 96 y el 2003, en el que destaca un continuun negocial predominantemente exitoso, y que ha resultado crucial para la adaptación flexible del modelo social español a las condiciones impuestas por la competencia internacional.

El trabajo de investigación que se presenta en el libro se nutre en buena parte de la teoría neocorpora-

tiva. Es verdad que la profusa literatura científica relativa al fenómeno neocorporativo remitió al final de los años ochenta. Después de un periodo de evidente saturación se abandonó el modelo, en un momento en que se daba una decadencia real del impulso corporativo. Lo sorprendente ha sido que cuando han vuelto a producirse cíclicamente procesos de concertación social en todas las economías y se ha demostrado su eficacia en la remodelación del Estado del Bienestar, solo pocos han recuperado aquellos recursos teóricos. Las sucesivas doctrinas teóricas, pluralismo, neocorporativismo, sociedad-red, e incluso la de la globalización y la gobernanza, son interpretaciones que se han ido adaptando a la transformación de la propia estructura de la acción colectiva en relación con los intereses, pero que –también– muestran sus mejores virtudes explicativas en determinados ámbitos sociales y en ese sentido es fecunda su coexistencia interpretativa. En el ámbito de la división social del trabajo la teoría neocorporativa sigue siendo –al menos de forma recurrente– muy pertinente. Por ello su abandono es extraño a la comprensión rigurosa, que desgraciadamente queda distorsionada así en demasiadas ocasiones por las «modas» teóricas.

Así, el contraste empírico apunta al nexo crucial de aquella teorización: la presunta relación de afinidad entre concertación social y corporativismo estructural, es decir, aquél en el que las organizaciones monopolizan la representación de intereses ante el Estado. La segunda perspectiva teórica que utiliza se enlaza con esta: la conexión entre las opciones estratégicas de los sindicatos, relativas a la concertación social y su estructura y fortalezas organizativas. Y en este sentido, los posibles efectos que la propensión burocrática, presente en todas las organizaciones, hubiera podido tener sobre el consenso y el conflicto social. Todo ello a base del uso de dos variables básicas: una independiente, que sería la retribución en forma de bienes organizativos satisfecha por el Estado a los sindicatos más representativos, y otra dependiente, que sería la concertación social.

Los resultados en el análisis de caso que se investiga en el libro darían como resultado la inversión de la hipótesis mas generalizada: no sería el grado de monopolio representativo y demás elementos corporativos

los determinantes de la concertación social, sino más bien que el otorgamiento por el Estado de privilegios, que inducían a la corporativización de determinados sindicatos (fundamentalmente CCOO y UGT), habría sido determinante en la concertación social. La lógica de intercambio que hace presente la retribución al interés propio organizacional habría incidido en el acuerdo social, reestimulando así la tendencia de aquellas a la burocratización.

La prioridad dada por los sindicatos a su propio fortalecimiento habría estado subordinada a la debilidad de las organizaciones sindicales españolas, motivada –entre otras cosas– por uno de los niveles más preocupantes de regresión afiliativa de toda Europa. Ello tampoco conduce al autor a dar a estas retribuciones organizativas un papel exclusivo en la realización de pactos exitosos. En el libro se exponen otras muchas motivaciones, que, por supuesto, pudieron ser asumidas con seriedad por los sindicatos, como el compromiso en relación con políticas de apoyo al empleo, por ejemplo.

Lo que se defiende matizadamente es que lo más significativo del intercambio corporativo ha sido su vinculación a la precariedad del Estado del Bienestar en el marco neoliberal de la globalización: el conflicto potencial que deriva de la insatisfacción recurrente de expectativas sociales habría servido para satisfacer intereses organizativos propios. Contando con que la estrategia de UGT fue mucho más clara en este sentido en ciertos periodos, también CCOO obtuvo contraprestaciones sustanciosas por esa vía. La fácil presión ejercida así por los sindicatos, eficaces en el juego mediático, habría obligado a los gobiernos de la democracia española a otorgar un altísimo nivel de poder institucional a unos sindicatos con muy poca afiliación. En realidad sólo este especial intercambio explicaría la estabilidad del pactismo social en España hasta casi el año 1987.

No obstante esta fórmula entró en crisis entre 1987 y 1996, en una fase de expansión económica. Las centrales seguían necesitando, para fortalecerse al apoyo estatal externo, pero al tiempo no podían dejar dormida a la demanda social que representaban y sobre la que se apoyaban. Exigir la redistribución de los

beneficios del crecimiento era en todo caso ineludible. Todo ello en el contexto de una estrecha competencia entre CCOO y UGT. Al gobierno, por su parte, le comenzó a resultar poco rentable la alianza socialdemócrata: la continuada atribución de competencias semipúblicas a determinados sindicatos, el reforzamiento desde la ley de su capacidad de acción, la financiación pública de los mismos etc., habrían contribuido a la formación de un «contrapoder», que debilitaba muy seriamente la pretensión estatal de soberanía. Por ello –concluye el autor– que si en el periodo 1982-1987 la concesión de privilegios a los sindicatos mayoritarios rebajó la tensión conflictiva, en los siguientes años de la gobernación socialista, la persistencia sindical en ese objetivo en muchas ocasiones, la incrementó.

El autor integra en su texto un análisis de lo que considera un significativo cambio en el proceso, producido en las postrimerías del periodo socialista, pero que anunciaba una quiebra del poder sindical que determinaría toda la concertación con los gobiernos del Partido Popular en el futuro en una orientación clientelar. La circunstancia sería la siguiente: de la mano del interés organizacional y burocrático se habría producido el crecimiento de una autoexpansiva maquinaria burocrático-organizativa. Pero sustentado en una base de afiliación exánime y sin ninguna autonomía financiera. Los líderes se habrían visto obligados a nutrir una insaciable y mastodóntica organización, lo que les dejaba sólo dos opciones, en realidad muy parecidas: o la agresividad explícita, pero dependiente, como la que tuvo lugar con los socialistas en los

momentos finales de su gobierno; o el parasitismo domesticado y cuasicientelar del que han dado muestras en la gobernación del Partido Popular, a pesar de los conflictos escenificados como la huelga general de junio del 2002.

Dos cosas destacan por su importancia en el análisis del profesor Oliet. El uso para la comprensión del proceso de elaboración de políticas en el ámbito socioeconómico de la clave burocrática y clientelar. Además, desde una posición de valor muy clara: si bien se considera la fuerza legitimante de los mecanismos de concertación en la toma de decisiones, máxime, dada la precaria existencia de los sistemas del bienestar en el mercado global, no debe olvidarse el principio de legitimidad nuclear de la democracia que es la deliberación en publicidad. Que las decisiones públicas se nutran procedimentalmente en el citado principio es esencial para la salud de las democracias en el largo plazo.

También destaca el éxito del uso convergente de metodologías procedentes de diversas ciencias sociales: la historia, la politología, la sociología y hasta el derecho. En el estilo que preconizaron Perry Anderson, Barrington Moore o Theda Skocpol, impulsores de la llamada sociología histórica, une a una consideración muy intensa y precisa del contexto histórico, la utilización determinante de la teoría social.

Antonio MUÑOZ CARRIÓN