

Recensiones

BOIN, Arjen, t'HART, Paul, STERN, Eric y SUNDELLIUS, Bengt
The Politics of Crisis Management. Public Leadership under Pressure
Oxford: Oxford University Press, 2005

En la «sociedad del riesgo» –parafraseando a Beck– las crisis están al orden del día. Líderes políticos y altos funcionarios (decisores públicos) se enfrentan cada vez más a las miradas expectantes de unos ciudadanos que esperan respuestas a preguntas del tipo por qué ha sucedido, cómo van a minimizarse los daños sufridos y qué medidas van a adoptarse para que algo semejante no vuelva a suceder; también al escrutinio de los medios, verdaderos interlocutores entre gobernantes y gobernados en la vital tarea de la comunicación, especialmente en escenarios catastróficos; y a la presión de la oposición política, sabedora de que las crisis son momentos idóneos para desgastar a los líderes que ostentan el poder.

No debe resultar extraño, por lo tanto, que desde la Ciencia Política se esté prestando un creciente interés al ámbito de la gestión de crisis. Sin tratarse de un tema novedoso, estamos asistiendo en la actualidad a una suerte de «explosión académica» que, desde distintas perspectivas de estudio y con gran variedad de herramientas de análisis, trata de elaborar modelos que expliquen y mejoren la acción de los decisores públicos ante situaciones críticas, aquéllas en las que experimentan una seria amenaza hacia las estructuras básicas o los valores y normas fundamentales del sistema estable, y que reclaman decisiones vitales bajo la presión del tiempo y la incertidumbre de las circunstancias. Esta definición de crisis, punto de partida del libro que aquí se recensiona, pretende aglutinar dos perspectivas que tradicionalmente han sido objeto de análisis, sino contrapuestos, sí al menos diferenciados, lo cual es, sin lugar a dudas, un aspecto que le otorga, al menos en principio, un valor añadido. Por un lado, el de la ruptura que este tipo de acontecimientos provocan en la estructura estable de gobierno de una organización. Y por otro, el de los retos que plantean a los máximos dirigentes la misma. La combinación de ambas ofrece una definición de

crisis como acontecimientos en los que confluyen tres circunstancias que deben ser afrontadas los decisores: el de amenaza, el de urgencia y el de incertidumbre, todos ellos enmarcados en un proceso dinámico que los traslada desde una realidad conocida a otra en la que los resultados de su gestión son, irremediabilmente, impredecibles.

Partiendo de este concepto, Boin, t'Hart, Stern y Sundelius nos presentan una suerte de manual de liderazgo público para afrontar circunstancias de este tipo. Con numerosísimos ejemplos (actos terroristas, catástrofes ecológicas, desastres naturales, etc.), tratan de poner de manifiesto los errores en los que tienden a incurrir nuestros dirigentes en momentos de crisis, primero, y de presentar alternativas que podrían, cuando menos, minimizar sus consecuencias más negativas, después. Y lo hacen distinguiendo cinco momentos o fases en los que se desarrolla la relación entre el líder y la crisis.

En primer lugar, la fase de reconocimiento (*sense making*). Una crisis no se produce en forma de «*big bang*», sino que es el fruto de una escalada de acontecimientos que, en su recorrido, va emitiendo señales que indican que algo fuera de lo común está a punto de suceder. El primer reto al que se enfrentan el líder es el de reconocer esas señales –en la mayoría de los casos vagas, contradictorias y ambivalentes– y ordenarlas adecuadamente con el fin de elaborar un diagnóstico de la situación a la que se enfrentan y de activar –si es que están previstos– los protocolos de contingencia oportunos. Se trata de una tarea crucial, en la medida en que un ejercicio adecuado de estas tareas –la de diagnóstico y la de activación de los protocolos– contribuyen de manera decisiva a minimizar los daños de la crisis en sus estados iniciales, a que su gestión parta de mapa claro y definido de los hechos –de su gravedad y sus potencia-

les consecuencias— y, en definitiva, a que quienes han de tomar las decisiones puedan valorar las distintas alternativas de acción con las que cuentan.

En segundo lugar, la fase de toma de decisiones (*decision making*). Sean cuales sean las condiciones previas, llega un momento en el que el líder debe responder a las crisis con decisiones apremiantes y de consecuencias inciertas. Evidentemente, las posibilidades de que esas decisiones sean las más acertadas dependen del tiempo del que dispongan para cotejar las distintas opciones de acción. Tal y como se ha señalado en el apartado anterior, los líderes no se caracterizan precisamente por su rapidez a la hora de reconocer la inminencia de una crisis. En consecuencia, la presión, la urgencia y —hasta cierto punto— la improvisación, son los rasgos que mejor definen la fase de toma de decisiones.

En tercer lugar, la comunicación de la crisis (*meaning making*). Para los autores, se trata quizás del momento más complejo y para el que el líder está menos preparado. Con independencia del éxito o fracaso con el que se esté desarrollando la gestión en el plano operativo-instrumental, el líder ha de ser consciente de que va a tener que lidiar con los componentes perceptivos y simbólicos que configuran el marco interpretativo de la misma. Es decir, ha de saber que sus decisiones cuentan con una «audiencia» que va percibiendo e interpretando los acontecimientos que suceden, sumando o restando relevancia a los datos que le llegan, y agrupándolos y estructurándolos para dotarlos de un sentido global, una imagen o etiqueta que dé forma a sus expectativas. Lo realmente constitutivo de una crisis, como bien señaló McConnell, «es una cuestión de juicio, y no de hechos».

En cuarto lugar, la finalización de la crisis (*terminating process*). Los líderes tienden a querer cerrar las crisis cuanto antes para volver a la situación de norma-

lidad y no ver desgastada su imagen. Pero, más pronto que tarde, han de dar respuesta a las cuestiones más duras sobre la responsabilidad. Se trata de un proceso que puede durar mucho o poco, que puede dar resultados o no —en función, por ejemplo, de los procedimientos y códigos de control de responsabilidad previstos por la legislación, y del contexto político en el que éstos tengan lugar—, pero en el que en un momento u otro resulta inevitable afrontar la cuestión de la «gestión de la culpa». Este término (acuñado por Hood) hace referencia a las interacciones que se producen entre los dirigentes y lo que aquí se ha venido denominando «audiencia» en el momento de exigir responsabilidades, y no es sino una manifestación más de que, en democracia, el número de actores torno a una crisis es tal, que resulta imposible para los políticos dirigirla desde un búnker, aislados de todo lo que sucede en el exterior.

Y en quinto y último lugar, la fase de aprendizaje (*learning process*). Los autores responden afirmativamente a la pregunta de si un líder puede aprender algo de una crisis. Una «ventana de oportunidad» para llevar a cabo reformas políticas e institucionales que en contextos de normalidad no sería posible ejecutar, y poder así tomar las medidas necesarias para reducir el riesgo de que en el futuro sucedan acontecimientos similares.

En definitiva, Boin, t'hart, Stern y Sundelius nos presentan una interesante obra, reflexiva y muy bien documentada, sobre el vínculo entre la presión y el liderazgo público, sobre las nuevas necesidades a las que nuestros dirigentes se enfrentan en un mundo cada vez más abierto y complejo, en el que ya no pueden refugiarse en un búnker cuando las cosas van mal, sino que tienen que responder tomando decisiones apremiantes y, quizás lo más importante, dando la cara ante la opinión pública.

Marcos FREIJEIRO VARELA

WALLACE, Helen, WALLACE, William y POLLACK, Mark, A.
Policy-making in the European Union (5.^a edición)
 Oxford: Oxford University Press, 2005

A lo largo de la última década, y coincidiendo con los progresivos avances del proceso de integración, el estudio académico de la Unión Europea (UE) ha asistido a una formidable multiplicación de manuales y obras de referencia que pretenden explicar de manera comprensiva el mencionado fenómeno. De este modo y de forma contingente a la evolución de la propia disciplina, se ha editado una multiplicidad de títulos que incluyen desde estudios sobre las instituciones comunitarias hasta obras que analizan de forma extensa la UE en términos sistémicos (políticos).

El libro reseñado constituye una cierta excepción «temporal» a este respecto, por cuanto representa la quinta edición de una de las obras colectivas de referencia más exitosas sobre las políticas de la UE. Desde que en 1977 se publicara *Policy-making in the European Communities*, sus ediciones posteriores (1983, 1996 y 2000) han venido proporcionando rigurosos análisis del estado de la cuestión en relación a los distintos ámbitos de actuación de la Unión. Los compiladores de la obra original -y que se han mantenido a lo largo de las diferentes ediciones- son dos de los más prominentes estudiosos de la integración europea: Helen y William Wallace. Para esta edición, ambos académicos se ven acompañados por el politólogo de la Universidad de Temple Mark Pollack.

Tal y como afirman de manera categórica los compiladores (y autores) en el prefacio, el libro constituye fundamentalmente un estudio sobre el *policy-making* de la UE, y no pretende profundizar en las discusiones acerca del desarrollo del proceso de integración europea. De forma específica, el texto muestra la diversidad de políticas existentes e identifica los patrones y divergencias que derivan de su análisis, así como la evolución temporal de las mismas. En este ámbito la empresa resulta especialmente fructífera, por cuanto los editores consiguen reunir una vez más a un grupo de destacados expertos que analizan de forma profusa una gran variedad de áreas de actuación de la UE, las cuales van desde

la política de la competencia hasta ámbitos tan específicos como la biotecnología..

La primera parte de la obra («Instituciones, procesos y aproximaciones analíticas») sirve para enmarcar de manera amplia las distintas políticas analizadas y recordar que la UE es quizás el agente de cambio más importante en el gobierno contemporáneo. El primer capítulo se pregunta acerca de la posible especificidad del proceso político de la UE en función de la «peculiar» arena institucional que lo caracteriza. Esta disyuntiva se traslada al segundo capítulo, que revisa las distintas aproximaciones teóricas existentes en relación al estudio de la integración europea. De este modo, se presentan los principales enfoques explicativos tanto del origen como del funcionamiento de la UE, repasando desde las interpretaciones más clásicas como el neo-funcionalismo hasta el reciente «giro» de la teoría deliberativa. Aquellos interesados en el estudio puramente académico de la cuestión encontrarán de suma utilidad esta sección, por cuanto expone de manera clara y resumida cuáles son los principales supuestos que subyacen a las distintas teorías de la integración.

El tercer y último capítulo de esta parte introductoria resulta quizás el más útil a efectos analíticos. En dicho epígrafe Helen Wallace realiza una revisión extensa del diseño institucional de la UE, exponiendo de manera breve las características esenciales de cada institución y definiendo de manera precisa su posición en el entramado del proceso político. A continuación, la autora presenta lo que denomina «modos de políticas», que constituyen un mapa conceptual en el cual enmarcar las distintas áreas de acción que son analizadas a lo largo de la obra. A este respecto, se mencionan cinco modos: el comunitario «tradicional», uno regulador, el distributivo, el de coordinación de políticas y uno de «transgubernamentalismo intensivo». Esta categorización sirve para identificar de manera descriptiva tanto el origen de las políticas como los actores implicados en la elaboración e implementación de las mismas. La uti-

lidad de esta taxonomía podría verse discutida sin embargo en cuanto a la terminología utilizada, ya que algunas de las políticas de la UE pueden mostrar características propias de más de un modo. A modo de ejemplo, sería posible argumentar que determinadas políticas reguladoras de la UE pueden llegar a provocar importantes consecuencias redistributivas.

La segunda parte se compone de capítulos temáticos que diseccionan quince ámbitos de actuación de la UE. Este núcleo empírico visible constituye sin duda el mayor atractivo de la obra, por cuanto el lector puede encontrar análisis detallados de la evolución histórica y el contenido actual de una gran parte de las políticas europeas más significativas. De este modo, es posible encontrar desde completos estudios acerca de la confección del presupuesto comunitario hasta descripciones acerca de la evolución de áreas tan (relativamente) novedosas como la biotecnología. En este sentido, algunos epígrafes destacan especialmente tanto por su capacidad de proporcionar una visión comprehensiva de los ámbitos de acción que estudian como por su agudeza analítica a la hora de identificar los principales actores en la formulación de una política concreta.

A modo de ejemplo, resulta de especial mención el capítulo elaborado por Sandra Lavenex y William Wallace acerca de las cuestiones de justicia y asuntos de interior (JAI) en la UE. La contribución de dichos autores merece tal alusión específica por dos razones. En primer lugar, éstos realizan una extensa revisión explicativa acerca de cómo las cuestiones de interior fueron penetrando de manera progresiva en la agenda política de la UE, haciendo especial hincapié en el complicado proceso de comunitarización desde marcos de cooperación intergubernamentales (el «tercer pilar» de la Unión). En segundo lugar, el epígrafe proporciona un mapa detallado de los actores implicados en los procesos de decisión en el ámbito JAI, describiendo las estructuras organizativas de las principales instituciones y poniendo de relieve la reciente proliferación de agencias encargadas de realizar tareas específicas en el marco de dicho ámbito de actuación.

Conviene sin embargo realizar alguna observación en cuanto a la selección las temáticas tratadas en esta

segunda parte sobre las políticas de la UE, ya que es quizás aquí donde la obra encuentre una de sus (escasas) debilidades. De este modo, se echa en falta el estudio de áreas que a lo largo de los últimos años han ido adquiriendo una relevancia cada vez más significativa, como es el caso de la política energética, tanto en su vertiente interna (mercado interior, eficiencia energética) como en su dimensión exterior (seguridad de abastecimiento, lucha contra el cambio climático). En contraste, y a pesar de su (demostrada) escasa relevancia práctica, se dedican sendos capítulos específicos a la política social y de empleo, cuando la evolución de las mismas se podría haber tratado de forma simultánea en un único epígrafe.

Finalmente, la tercera (y última) parte de la obra se compone de un capítulo que pretende constituirse en un marco descriptivo de la peculiar forma de gobierno que caracteriza a la Unión Europea. De este modo, William Wallace utiliza el concepto de «gobernanza post-soberana» para designar de modo genérico la específica y a la vez heterogénea forma del *policy-making* de la UE, el cual no encajaría en la tradicional formulación y ejecución de las políticas públicas en el marco de los Estados soberanos. Dicha etiqueta no constituye sin embargo más que un intento de englobar bajo un mismo paraguas terminológico las distintas formas de actuación de la UE, puesto que no existe una reflexión teórica elaborada tras la elaboración de dicho concepto.

A pesar de las escasas críticas que puedan formularse sobre la obra, dichas debilidades no impiden considerarla como una de las principales referencias para todo aquel que quiera acercarse de manera comprehensiva a las políticas de la UE. De hecho, el gran activo de *Policy-making in the European Union* residiría en su carácter accesible. De este modo, la obra resultará de gran utilidad tanto a aquellos que deseen aproximarse al objeto de estudio desde un punto de vista exclusivamente académico como a los que deseen obtener únicamente un conocimiento empírico-descriptivo de las formas de actuación de uno de los más fascinantes objetos políticos de nuestro tiempo.

Antonio BARROSO VILLAESCUSA

ARELLANO GAULT, David

Gestión estratégica para el sector público. Del pensamiento estratégico al cambio organizacional

México: Fondo de Cultura Económica, 2004

La literatura especializada en temas de gestión pública, quizás por una mala entendida pretensión de científicidad, se ha ido alejando paulatinamente de sus orígenes en la Ciencia Política y se ha convertido, a imagen y semejanza de sus parientes de la gestión privada, en un conjunto de disciplinas autorreferenciadas que obvian cualquier referencia a la naturaleza política de su contexto. Del mismo modo que las «ciencias» de la gestión privada pretenden suplantar con estadísticas y fórmulas matemáticas a la función empresarial, buena parte de los libros sobre gestión pública quieren suplantar las decisiones políticas, condicionadas por presiones de distinto índole y condicionadas por lapsos temporales muy apremiantes, por un recetario de técnicas más o menos sofisticadas que de ser aplicadas de forma correcta conducirían a la Administración pública al paraíso de la economía, la eficiencia, la eficacia o la calidad, según mande la moda al uso. En otras ocasiones, los tratados de gestión pública, que se han convertido en una fértil industria de diseño dominada por las modas que marcan los grandes *gurús* de la gestión privada y adaptada con mayor o menor fortuna a las características del sector público, se convierten simplemente en herramientas legitimadoras de decisiones previamente adoptados por los decisores políticos. Si los gobernantes deciden privatizar alguna empresa pública, recortar el poder de algún departamento, reducir personal sobrante o alterar las relaciones de poder entre políticos y burócratas, nada más socorrido que hacer uso de alguna de las múltiples teorías que se ofrecen en el mercado de la teoría de la gestión pública para poder legitimar y dar el marchamo de científica o «moderna» a tal decisión. Es por ello que buen aparte de los libros de esta disciplina son insulsos y vacíos de contenido y su contenido se reduce a la repetición de tópicos, expresados, eso sí, con gran aparato retórico.

Es de celebrar por tanto la aparición de un libro como el del profesor Arellano Gault. Primero, porque es una notable aportación a la literatura sobre gestión en el mundo hispanico, poco dada a la elaboración de

monografías, que por desgracia se prodigan poco a pesar de su calidad más que notable, y más a las compilaciones de textos (son muy buenas, por cierto, las de Olías de Lima y las de Brugué, Subirats y Ramió). Las monografías tienen a mí entender la ventaja de ofrecer una visión integrada y coherente sobre un tema al tiempo que se evita la inevitable brevedad y excesiva condensación de los textos cortos que los hace literariamente más aburridos y menos legibles. Aportan además ejemplos y permiten expresar una visión más amplia de los temas abordados, al tiempo que posibilitan que las ideas expresadas se recuerden mejor (recuerdo al profesor Huerta de Soto en una de sus conferencias exponiendo las ventajas de los libros de gran tamaño frente a los artículos, señalando que el libro requiere de cierto tiempo, calma e implicación para ser leído, frente a la lectura fragmentada y apresurada de los artículos, lo que posibilita que sus ideas y argumentos calen más en el lector), y es por ello necesario que de vez en cuando aparezcan en temas tan volátiles como el de la gestión pública libros que nos ayuden a la reflexión calmada sobre estos temas.

La función de las revistas, también imprescindible, debería ser la de presentar novedades al escrutinio público y servir de banco de pruebas y de crítica (esta es la función que debe tener la tan poco valorada en nuestra academia labor del recensionador) de ideas para que estas puedan ser desarrolladas más ampliamente con posterioridad. Pero en segundo lugar el libro nos ofrece una visión del funcionamiento de la Administración pública poco común en nuestros ámbitos académicos. El trabajo de Arellano nos ofrece una visión estratégica del comportamiento administrativo, esto es aborda el diseño y la planificación de las actividades administrativas no sólo desde el punto de vista del legislador o de la instancia encargada de implementar una determinada política sino, y esto es lo más importante, también desde el punto de vista de los demás actores implicados en ella. La Ciencia de la Administración en el mundo hispano peca aún, a pesar de las atinadas advertencias de

los pocos cultivadores de la disciplina en España, de un abrumador sesgo jurídico que parte de la suposición de que el proceso administrativo finaliza con la publicación de la norma en el boletín oficial correspondiente, cuando, como saben bien los que tienen un mínimo de conocimiento del proceso de elaboración e implementación de las políticas públicas, en este momento se inicia la etapa más interesante (y oculta) del proceso político administrativo. Si a esto se le suma la presunción de que la norma va a ser implantada tal cual aparece publicada nos encontraremos con un panorama jurídicamente impecable pero que en muchos casos no se refleja las consecuencias prácticas previstas. La principal aportación del libro es por tanto enseñarnos a tener en cuenta, a la hora de legislar o poner en práctica una decisión administrativa, que hay múltiples actores interesados en dicha norma, ya sean estos externos a la Administración o Administraciones encargadas de la norma o bien los sean internos, y que estos tienen dinámicas de actuación propias que pueden desbaratar los propósitos iniciales de nuestra agencia. Esto es, antes de elaborar una norma o ejecutar una política tenemos que anticipar planes, motivaciones, intereses y procedimientos de actuación de los actores interesados en la misma, ya sea para aliarnos con ellos ya sea para eludir su oposición. En esto consiste la visión estratégica de la administración, en diagnosticar y planificar la actuación administrativa anticipando la conducta que los demás actores (otras Administraciones, países extranjeros, grupos de presión de todo tipo...) puedan desarrollar para po-

der establecer pautas de conducta coherentes en el tiempo.

Arellano ilustra esta visión estratégica, que es el hilo conductor la obra, con numerosos ejemplos extraídos tanto de libros clásicos del arte de la estrategia militar (que por cierto hacen muy agradable su lectura), como de modernos tratados de Ciencia de la Administración pública, en especial en lo referido al diseño de una cultura de estrategia en el seno de las organizaciones públicas. Sin embargo, para ponerle algún pero, reo que el autor no reconoce suficientemente la especificidad de la gestión estratégica aplicada al sector público de la aplicada en el mundo de la empresa privada trasladándola en muchos casos sin traducción al mundo de la empresa pública, cuando la gestión estratégica pública debe basarse en principios adecuados a su naturaleza y no imitar irreflexivamente el mundo de lo privado. Esto es, y sigue siendo, causa de múltiples errores en la elaboración de una teoría coherente de la Administración pública. Y así, todo el beneficio que pudiésemos alcanzar de la aplicación de la gestión estratégica podría ser perdido por una incorrecta aplicación de la misma. Es pues, aplicando lo aprendido en el libro, doblemente necesaria una reflexión estratégica en la Administración pública; una, por los beneficios que de por sí trae; y otra, no menos importante, la que se deriva de aplicar sabiamente esta visión a la hora de adaptarla al sector público.

Miguel Anxo BASTOS BOUBETA

CHIAS, Josep

El negocio de la felicidad. Desarrollo y marketing turístico de países, regiones, ciudades y lugares

Madrid: Prentice Hall Financial Times, 2005

En tiempos como los actuales en los que desde diversos círculos académicos, sociales y políticos se empiezan a asumir los riesgos del diseño de una metodología cuantitativa que permita identificar indicadores para la medición del grado de felicidad de las personas,

el título del libro supone de entrada una clara reivindicación de la relevancia del sector turístico en este ámbito. La recién bautizada economía de la felicidad encontrará en el turismo un amplio campo de análisis que se sitúa más allá de la búsqueda de respuestas convencio-

nales ante dilemas clásicos planteados en un escenario de necesidades crecientes y recursos limitados. Aunque el trabajo de Josep Chias no se plantea profundizar en este ámbito de estudio, sí, de forma sugerente, desmonta aquella visión simplista que propone sin fundamento que un incremento de la riqueza individual o colectiva conlleva un aumento de la felicidad. *El negocio de la felicidad* nos presenta el turismo como una actividad «que se consume con una sonrisa» y que convierte al escenario en el que se produce «en un espacio lúdico en el que la ensoñación es fundamental» y en el que el conocimiento, la comprensión y la vivencia de recursos naturales y culturales diferentes a los propios proporcionan al turista una sensación de bienestar que no tiene por qué ser proporcional a su nivel adquisitivo.

Pero Josep Chias va más allá al situar la interacción entre turista y territorio en el que aquel ejerce su experiencia viajera en la base de su trabajo. El impacto del turismo, el sector económico más importante del mundo según defiende el autor, puede tener efectos muy positivos o muy negativos para las personas, los recursos naturales o el patrimonio artístico de un determinado territorio, en función de la aplicación, o no, de una metodología apropiada, de una planificación para el desarrollo sostenible de esta actividad. De ahí el subtítulo del libro «Desarrollo y marketing turístico de países, regiones, ciudades y lugares» que fija claramente los objetivos de la publicación en el bienestar (la felicidad) no sólo de los turistas, sino también de las comunidades receptoras de estos visitantes. Un planteamiento casi filosófico que ha acompañado a Chias desde sus inicios profesionales y que quedó plasmado en 1993 en un reconocido libro publicado con un sugerente título, tan simple como significativo, que derivó en idea innovadora y premonitoria: *El mercado son personas*.

En su propia Introducción, *El negocio de la felicidad* ya realiza una contundente declaración de principios. Surge ante la evidencia del desarrollo de proyectos teóricamente turísticos que a menudo obedecen a intereses puramente especulativos presentados con el aval de presuntos estudios de mercado para justificar barbaridades urbanísticas, que menosprecian el valor de recursos naturales y culturales y no consideran los intereses colectivos de los residentes habituales de estas zonas. Josep Chias defiende que, aún reconociendo

que la orientación al cliente es fundamental para el éxito de un proyecto, el desarrollo turístico no puede basarse sólo en estudios de mercado que garanticen el éxito a corto plazo. Los territorios, con su patrimonio social, natural, cultural son –afirma– demasiado importantes como para dejarlos únicamente en manos de gentes que defienden sus intereses personales por encima de los colectivos. Argumentos contundentes que se sustentan en la amplia experiencia docente y profesional del autor y que se ejemplifican con casos prácticos y vivencias personales que hacen muy amena y actual la lectura.

Una de las virtudes del libro es que expone con claridad conceptos básicos en la aplicación de planes de turismo que, sin embargo, la realidad muestra que, a menudo, no se tienen en consideración en la práctica. Demasiados territorios han apostado por el desarrollo turístico bajo la presión ejercida ante la amenaza (y realidad) de la deslocalización de actividades tradicionales (agrícolas, industriales...) que han condicionado y conformado su estratificación social, cultural y paisajística durante decenios, cuando no siglos. Procesos de globalización ante los que determinadas comunidades vislumbran como vía de escape (en algunos casos única) a un sector, como el turístico, en clara expansión. La tentación de intentar aprovechar obsesivamente las ventajas que aporta esta actividad, menospreciando sus inconvenientes y fijándose sólo en los beneficios que reporta en el corto plazo, choca con la realidad que muestra la necesidad de formular en estos casos planes estratégicos a medio y largo plazo que sean la referencia para todas las actuaciones en un ámbito temporal extenso (en un horizonte de 10 años) y que se establezcan las bases y estrategias para toda la actuación futura. Criterios en demasiadas ocasiones menospreciados, ya sea por imposición de intereses particulares frente a los colectivos o por la falta de profesionalidad y conocimiento de los responsables de la gestión de estos procesos. Para ambos supuestos, el libro presenta soluciones prácticas, entre ellas las que deben regular las relaciones entre intereses públicos y privados, una materia de estudio que ha estado presente a largo de los años en los trabajos de Josep Chias y a la que dedicó su doctorado y su posterior libro recogido bajo el título de *Marketing público. Por un Gobierno y una Administración al servicio del público*.

Chias expone que el Plan Estratégico de Turismo sólo puede entenderse como la suma de dos planes: el Plan de Desarrollo, que tiene como objetivo transformar los recursos en productos turísticos, y el Plan de Marketing, que define las ofertas de estos productos. Más allá de las metodologías existentes sobre el enfoque y los contenidos de los planes de desarrollo, el autor destaca una serie de contenidos clave sobre los que necesariamente hay que actuar. Se refiere fundamentalmente al territorio, la accesibilidad, la población, los recursos con potencial turístico, los equipamientos y servicios vinculados al turismo y el sistema de organización y dirección de la actividad turística.

A partir de aquí, estructura el libro en cinco capítulos. En el primero, relativo al concepto de análisis, introduce elementos de reflexión interesantes a partir de los vínculos que se establecen entre la actividad turística y su entorno social, natural y patrimonial. Vuelve a incidir en este capítulo en aquellos desastres urbanísticos de los que se hace responsable al sector turístico, cuando en realidad son fruto de la especulación inmobiliaria y «en algunos casos, de la corrupción». Ante esta situación, el capítulo propone el análisis de la relación de los recursos naturales con los ecosistemas. De las diversas clasificaciones existentes, el autor toma partido por la denominada de «las zonas de vida de Holdridge», por ser la que facilita mejor la concreción con la diversidad al aportar una visión que «no presenta a la naturaleza como una fuerza opuesta al hombre sino como una fuente de emociones, un elemento cuya preservación ha de procurarse y que facilita dos disfrutes principales: el recreativo y el visual».

En este contexto, el autor no huye de otro de los debates más actuales en el ámbito del turismo: el que enfrenta a banalidad y autenticidad como propuestas antagónicas. En un momento en el que la presión del factor precio hace de la banalidad protagonista de las ofertas de los canales de distribución turísticos, la apuesta personal de Chias, avalada por su amplia experiencia profesional y docente, no deja lugar a dudas, aunque vaya a contracorriente de la realidad imperante: la autenticidad, defiende, es realmente la base de un turismo sostenible. La toma de posición argumentada del autor ante las disyuntivas que plantea en sus páginas es una constante y un valor de la publicación.

En el resto de apartados de este primer capítulo, Chias se detiene en el análisis de herramientas básicas para la planificación de las actividades turísticas de un determinado destino como son la segmentación (a la que significativamente define como una «ficción útil») y el posicionamiento. El primer concepto se presenta como un intento por agrupar a los individuos del mercado en grupos similares por sus hábitos de tal manera que exijan un tratamiento operacional diferente y diferenciado. Junto a la segmentación, el posicionamiento aparece como la herramienta en la que se basa la estrategia y la acción de marketing para la formulación de la imagen comparativa y por tanto competitiva de la oferta en el mercado y por el valor de expresión de los elementos clave que definen el análisis que el público hace del conjunto de ofertas que recibe. Una conclusión que el autor fundamenta a partir del estudio de múltiples casos prácticos en los que ha participado profesionalmente y que facilitan la comprensión de los conceptos teóricos expuestos en el libro.

En el segundo capítulo el autor se centra en el concepto de estrategia y su formulación, para concluir con un apartado en el que resalta la importancia de las marcas y la identidad turística de los destinos. Entre las diferentes definiciones del concepto de estrategia, «la utopía posible», el autor se queda con la decisión artística, y por lo tanto no obvia, que marca el camino a seguir para lograr un objetivo (alcanzable pero ambicioso) futuro. A partir de allí define seis aspectos primordiales para la planificación estratégica como son la «visión», entendida como la imagen deseada del lugar como destino turístico; el «posicionamiento», como síntesis de identidad de la imagen deseada y de su diferenciación con respecto a la competencia; los «propósitos», o los objetivos cualitativos en los que hay que poner énfasis en la actuación; los «productos» que se van a desarrollar y/o promover; los «públicos» prioritarios y, finalmente, los «objetivos» cuantitativos que concretan los indicadores de volumen turístico como el número y tipos de visitantes, duración de estancias...

En este apartado vuelve a hacer uso de su amplia experiencia profesional y docente para tomar partido en un debate recurrente en el ámbito de marketing turístico. A la hora de crear una marca para un determinado territorio ¿es preferible centrarse en una marca

turística o es mejor crear una única marca para todos los productos y servicios del citado territorio? No tiene dudas al respecto, y se inclina por la creación de una marca turística, opción que argumenta con comentarios sobre los resultados finales de las experiencias que ha analizado de una y otra opción. E introduce una interesante y actual reflexión al afirmar que debería considerarse desde una visión territorial que la marca turística pueda convertirse en el estandarte de la promoción exterior. La marca turística se convierte en muchas ocasiones en el motor del conocimiento externo del territorio.

Tras la formulación de la estrategia, el libro se centra en el plan operacional que tiene como objetivo concretar las actuaciones de los planes turísticos, a partir de los tres apartados básicos del tercer capítulo como son los relativos a la creación de productos turísticos, la comercialización y la comunicación. Especialmente relevante es el referido a la comercialización en el que el autor avanza algunas de las transformaciones que la utilización de Internet en este campo iba a producir en los años venideros, sin profundizar, sin embargo en ellos, por no ser aquel uno de los objetivos del libro, aunque sin duda se presenta como una de las líneas de trabajo a seguir, dadas las transformaciones radicales que está provocando en estos ámbitos, a partir de cuestiones

como el desarrollo de fenómenos como el de la redes sociales en el entorno del denominado web 2.0..

En el cuarto capítulo, el autor se centra en la implantación del plan, apartado en el que adquiere una relevancia especial la cuestión de la relación entre el sector privado y el sector público. Como autor del libro *Marketing Público. Por un Gobierno y una Administración al servicio del público*, en el que defendía la idea de que los gobiernos tienen la obligación de hacer y comunicar a los ciudadanos los porqués de lo que pretenden hacer (el marketing político) y lo que hacen (el marketing público), Josep Chias defiende una tesis similar en el campo de la planificación turística. Entiende el Plan de Turismo como un producto técnico de este marketing público sobre cuyos procesos metodológicos ha trabajado constantemente desde 1983.

En definitiva, una obra basada en la experiencia internacional profesional y docente del autor y por lo tanto vivencial, puesta al servicio, de forma estructurada y práctica, de profesionales y estudiantes que encuentran en ella una guía metodológica útil para la preparación de planes de desarrollo y marketing turístico e ilustrada con casos basados en la planificación.

Joan Miquel GOMIS

CANALES, José Manuel, OLÍAS DE LIMA, Blanca y MELLA, Manuel (coord.)

Democracia y Sector Público

Revista *Sistema*, Madrid, núms. 184-185, enero de 2005

El especial de enero de 2005 de la prestigiosa revista *Sistema*, está dedicado al binomio que constituyen la democracia y el sector público. A través de la aportación de distintos autores procedentes del campo de la Ciencia Política y de la Administración, se trata de dar una perspectiva global acerca de las relaciones actuales entre el sistema político y la esfera de la acción de los poderes públicos. El número mono-

gráfico trata de analizar la naturaleza de esta relación, y las áreas de conflicto entre las diversas reformas iniciadas en el transcurso de los últimos treinta años en la gestión pública. Desde la crisis de 1973, la puesta en cuestión del Estado del bienestar ha conducido a una separación entre la esfera de la política y la de la Administración pública, en la búsqueda de la eficacia y la eficiencia de la acción pública como fines en sí

mismos, y la primacía de los aspectos técnicos para alcanzarlos.

El propósito de los autores es someter a examen una serie de estereotipos y clichés acerca de esta revisión, en ocasiones tecnocrática, del papel de los poderes públicos y del impacto de dichas reformas en el sistema político y en la relación entre el Estado y los ciudadanos. A lo largo de la obra se analiza el papel del Estado en las estructuras resultantes de las distintas tendencias en la redefinición de *lo público* y, por lo tanto, de su acción y de la relación entre esto y la ciudadanía. La obra supone revisión de las distintas iniciativas que se llevan a cabo en el entorno europeo desde el ejercicio de las competencias del sector público, pasando por la evolución que han sufrido determinadas políticas a raíz de estas transformaciones hasta la relación entre ciudadanía, Estado y sociedad civil.

En primer lugar, existe una serie de artículos que tratan la redefinición del espacio público y de las funciones fundamentales del sector público como medio para alcanzar el desarrollo económico a través de la colaboración con las estructuras de mercado y la sociedad civil. De igual modo, Bravo de Laguna revisa la tensión existente entre el Estado y la sociedad civil y el fracaso de las fórmulas que han tratado de imponer uno de los dos elementos. Por su parte Rosa María Rodríguez analiza la evolución de la valoración de los ciudadanos del papel del sector público a lo largo de los últimos años en España, marcados por la alternancia entre partidos que mantienen posturas diferenciadas en este debate y concluye que, si bien existe una percepción de que el Estado debe tener un menor peso en la economía, hay un deseo mayoritario de que sea éste el que preste determinados servicios a la ciudadanía que debe tener un papel más activo en los procesos decisivos. Por lo tanto, se plantean dudas acerca de cuál debe ser el papel del Estado en un sistema económico cada vez más difuso e interdependiente donde, si bien es cierto que el peso del Estado es menor que en otras épocas, su papel como regulador y prestador de servicios sigue siendo fundamental.

En lo que respecta a la relación entre el Estado y el mercado, José M. Domínguez presta atención a las principales tendencias en la política fiscal en el ámbito

internacional desarrolladas con la finalidad de potenciar al mercado y el poder de inversión y ahorro de los ciudadanos. A través de ese artículo, se ve cómo las repercusiones en el tamaño del sector público no se han supuesto una reducción considerable salvo algunas excepciones. Jacint Jordana analiza el complicado entramado de entes reguladores que se ha desplegado en los últimos veinte años. En opinión del autor, lo que podría ser adecuado en determinadas circunstancias se ha convertido en una fórmula general que ha difuminado la responsabilidad pública y, en muchas ocasiones, ha servido de beneficio para monopolios privados, a través de esta dispersión de reguladores, mecanismos de control y responsabilidad. Juan Torres y Alberto Montero analizan en su artículo los fundamentos que han llevado a separar la política monetaria, y los bancos centrales como agentes de su gestión, del control directo de los gobiernos, a partir de premisas tecnocráticas. Esta separación ha supuesto una ruptura del control parlamentario y ciudadano de uno de los elementos fundamentales para la estabilidad y el desarrollo económico. Luí Ortega estudia el impacto de la redefinición de los servicios públicos en las instituciones comunitarias. Según la teoría del autor, la ausencia de una definición en positivo, en lugar de la actual como elemento subsidiario del mercado, amplía la casuística a la hora de definir el papel de la Administración pública y el gobierno no sólo en sectores estratégicos, como las telecomunicaciones, sino en la propia calidad de vida de los ciudadanos. Así pues, los mecanismos de articulación entre Estado y mercado que buscan fomentar el crecimiento y el desarrollo económico, han tenido serías consecuencias para la ciudadanía y el sistema político. El sistema de rendición de cuentas se ve muy limitado por la separación entre el control político y, en consecuencia el ciudadano, de las decisiones a priori técnicas.

En lo que se refiere a los desarrollos técnicos de las distintas reformas, Carles Ramió analiza el impacto del empleo de las TIC en la estructura del sector público. La visión de una Administración-red ha constituido una estructura segmentada que presenta una alta dependencia del sector privado al dejar en manos de éste el diseño de las redes que permiten esta interacción. En la misma línea apunta Blanca Olías cuando, tras un estudio del impacto de las medidas implementadas desde la óptica de la gobernanza y de la colaboración entre el

sector público y privado, presenta un panorama de segmentación y de falta de transparencia de la acción pública. Esta transformación hacia un modelo de organizaciones públicas difusas constituye, en determinadas situaciones, los vínculos clientelares entre los gobiernos y los productores de servicios, lo que reduce el margen de responsabilidad ante la ciudadanía. A esto se debe de sumar la asimetría entre distintas experiencias así como el impacto entre los ciudadanos que, en muchos casos, no acceden en igualdad de condiciones a los distintos servicios públicos. En consecuencia, la colaboración entre sector privado y sector público, a partir de planteamientos inexactos del papel que debe desempeñar cada uno de ellos, puede aumentar la dependencia del primero, respecto al segundo, lo que puede repercutir en detrimento del interés general a favor del particular.

Fernando Harto De Vera presenta un estudio acerca de las principales esferas de cambio en *lo público* a consecuencia de la implantación de las TIC. A partir de un estudio de la bibliografía actual, clasifica las líneas de reforma que van desde el funcionamiento de la Administración hasta la participación ciudadana en distintos ámbitos. José Manuel Canales analiza el papel de la participación ciudadana en el Sistema Político Local, elemento clave para desarrollar la proximidad base de su acción. A través de un análisis de la Ley de Modernización de 2003, concluye que, si bien la ley abre nuevos cauces y mecanismos para sumar a los ciudadanos a la toma de decisiones, aún es pronto para conocer la profundidad de estos y, aún más allá, el impacto real que puedan tener tanto en la participación como en el ejercicio del Gobierno local. Las tendencias de aumento de la participación ciudadana han aportado, en los últimos años, una serie de mecanismos y técnicas para facilitar este objetivo. Sin embargo estos medios aún no están consolidados, y es pronto para conocer el impacto que puedan tener en la relación entre ciudadanía y Gobierno.

En lo que respecta al estudio de distintas políticas en España a lo largo de los últimos años, Manuel Mella analiza la evolución de la política deportiva y cómo en el caso español la carencia de inversión, planificación y estructuras ha impedido su desarrollo. Esta situación se debe a la falta de movilización de recursos y de una falta de visión común acerca de la política deportiva en los últimos años, lo que supone un retroceso en un elemen-

to identitario fundamental en la era de la globalización. Por su parte, Juan Maldonado presenta un análisis de la política educativa y de cómo el dominio de la Conferencia Episcopal como grupo de interés ha permitido potenciar, en los últimos años de gobierno, el sector privado en la educación en España, reduciendo por un lado la inversión pública destinada a los centros públicos en beneficio de los conciertos que, como consecuencia, crea situaciones de asimetría en el acceso al sistema educativo. Elena Roldán presta atención a la evolución de las políticas de igualdad entre hombres y mujeres, que se han desarrollado en los últimos años en todos los niveles de gobierno. Estas políticas han ido desplazando su atención desde la búsqueda de igualdad de oportunidades hasta un modelo más activo, en el que el papel de los poderes locales toma protagonismo como prestadores de servicios para alcanzar la igualdad de condiciones entre uno y otro género. En cualquier caso, el aumento de actores que concurren en las políticas públicas, y el peso excesivo de determinados sectores en la toma de decisiones, tiene repercusiones en su planteamiento e implementación, lo que supone una desviación del interés general.

Por último hay que hacer mención al papel de la ética pública en un panorama difuminado como el actual. Laura Román presta atención a cómo la implantación de la NGP altera principios fundamentales de cualquier régimen democrático como puede ser la delimitación y la exigencia de responsabilidades a los poderes públicos. La creación de un modelo en el que el número de actores públicos se atomiza y se aleja del poder político, dificulta el seguimiento, control y rendimiento de cuentas del decisor público. En esta línea, Manuel Villoria analiza la relación que debe existir entre la acción pública y la democracia y el papel de los servidores públicos como garantes de que la prestación de los primeros en condiciones de igualdad potencia el valor de la segunda. El aumento de discrecionalidad que fomenta la modernización de la gestión, aumenta las diatribas éticas del modo *principal-agente*. El aumento de decisión del personal de las Administraciones supone un cambio sustancial en los planteamientos éticos tradicionales, tanto para los empleados públicos como para la clase política. Es por ello necesario replantear los principios éticos de la acción pública a fin de consolidar el sistema democrático.

En líneas generales la obra plantea una serie de cuestiones que se han dejado de lado en la modernización de la Administración pública y la reforma del Estado. El interés de un ámbito *micro* de la acción pública, esto es, la gestión, ha desplazado el debate político hacia la eficacia y la eficiencia. Estas acciones han transformado el papel del sector público no sólo como provisor de servicios, sino como responsable de esta acción ante la ciudadanía. Las reformas iniciadas han cambiado sustancialmente la estructura de las organizaciones públicas de un sistema monolítico y burocratizado a un modelo segmentado y tecnocratizado. En esta estructura el sentido de responsabilidad y de capacidad de respuesta de los poderes públicos ante la ciudadanía ha quedado muy difuminado.

En primer lugar, grandes espectros de la política económica, dentro de la que está la definición del sector público, ha sido desplazada hacia el sector privado o hacia organizaciones con un importante componente técnico en sus decisiones ante las que la ciudadanía no recibe información ni potestad suficiente para exigir responsabilidades o legitimar el sentido que toman. Esta transformación de la responsabilidad y la decisión pública ha dado lugar a estructuras descentralizadas de control que limitan el rendimiento de cuentas de los organismos ejecutivos frente a la ciudadanía. Por el contrario, en varias esferas de lo público, se busca potenciar el peso de la ciudadanía en la toma de decisiones, a través de la creación de nuevos órganos de participación, o bien a través del empleo de las nuevas tecnologías. Esta apuesta voluntarista por la participación se ve muy limitada por la capacidad de implementar acciones en ámbitos en los que el sector público actúa en colaboración con el sector privado o, en su defecto, como mero ente regulador de la acción. Esta tendencia

menoscaba la acción de las políticas públicas en la planificación y la capacidad de éstas de conformar nuevas situaciones sociales.

En definitiva, ante el debate que ha tenido lugar en los últimos años acerca de la lógica del ciudadano o el cliente frente a los servicios públicos, los cambios han transformado la relación entre ciudadanos, administración y gobierno, no sólo como sujetos de servicios, sino como titulares de derechos. El papel del sector público es, no sólo el de atender a los ciudadanos, sino el de mantener una cohesión social dentro del Estado, aspecto en el que la ciudadanía debe jugar un papel protagonista en el centro de la acción pública y del sistema político. Para ello quizá sea necesario redefinir el pacto entre ciudadanos y poderes públicos a partir de una redefinición de las principales obligaciones del sector público para con ellos, y el ejercicio de la responsabilidad de los decisores públicos, especialmente del Gobierno. Esta obra sienta las bases para futuras publicaciones en este sentido.

El número monográfico un tema de rigurosa actualidad. Los desarrollos de nuevos modelos organizativos que, en muchas ocasiones, desemboca en estructuras tecnocráticas, supone una pérdida de la responsabilidad y el rendimiento de cuentas de los Poderes Públicos delante de la ciudadanía. La aportación de autores que provienen de distintos campos de las Ciencias Sociales que abarcan las Ciencias Económicas, Políticas y la Sociología supone un enfoque amplio de un tema que no se ha debatido suficientemente bajo la óptica de la legitimidad de los órganos técnicos como independientes no sólo del poder político, sino también, de la ciudadanía.

Sergio JIMÉNEZ MEROÑO

BECK, Ulrich

Poder y contra poder en la era global. La nueva economía política mundial

Barcelona: Paidós, 2005

Beck se ha convertido en los últimos años en un autor de visita obligada en el debate sociopolítico contemporáneo. Su perspectiva sobre el hecho de que vivimos en la segunda modernidad cuyo rasgo más singular es la creación de una situación estructural de incertidumbre traducida en una era del riesgo, se ha popularizado hasta convertirse en una cita ineludible cuando se abordan los problemas asociados a las consecuencias imprevisibles (en términos ecológicos, culturales o sociales) del desarrollo civilizatorio contemporáneo. Este libro quiere insertarse en ese análisis y ofrecer una reflexión sobre la globalización y la política, sobre la globalización y el Estado nacional. El libro pretende, además, dar cuenta de la viabilidad del cosmopolitismo como idea-fuerza para las próximas décadas. Ha sido y es propio del estilo de Beck un cierto gusto por la provocación y por la exageración de algunas hipótesis con el fin de hacer más evidentes los contrastes y más claro y limpio su análisis. Así comienza este libro: «Nosotros, los europeos, hacemos como si Alemania, Francia, etc. Continuaran existiendo. Pero hace ya mucho que no existen y aún menos desde la introducción del euro» (pág. 11).

Beck pretende afirmar con rotundidad la aparición de un nuevo escenario de poder que ya no puede ser interpretado ni comprendido según los recursos que suministraba el Estado-nación. Este nuevo espacio de poder, esta nueva política de fronteras, rompe la distinción entre lo nacional y lo internacional y reconfigura todos los poderes en un nuevo campo de fuerzas. «Lo que ha surgido es una política de fronteras aún incomprendida, una mezcla de fronteras (desaparecidas, viejas, nuevas) y dinámicas, que ya no pueden comprenderse nacionalmente sino transnacionalmente, en el marco de referencia de una política interior mundial» (pág. 12). Matizando o explicando la rotunda afirmación que mencionábamos al comienzo, Beck concluye que: «El Estado nacional, ya hace tiempo que ha dejado de ser el artífice del marco referencial que contiene todos los demás marcos de significación y posibilita dar respuestas políticas» (pág. 15).

La tesis del libro es que en la actualidad se está produciendo una autodestrucción creativa del orden mundial «legítimo» dominado por los Estados nacionales. Lo nuevo es la aparición del cosmopolitismo cuyo carácter inmanente y paradójico no puede ser discutido. Una parte sustancial del libro está destinada a dotar de contenido la idea de esa pérdida de centralidad y capacidad de significación del estado contemporáneo en la nueva arena transnacional. Lo fundamental en este punto es que el Estado nacional ha perdido cualquier capacidad configuradora sobre la nueva agenda. Es la propia globalización la que define y transforma las arenas de la actuación colectiva. Esta tesis tiene importantes implicaciones de todo orden: en primer lugar, se abre un nuevo juego en el que las viejas reglas ya no sirven; en segundo lugar, el antiguo juego ya no es posible; en tercer lugar quien en el metajuego global sólo juega con las cartas nacionales, pierde. Por último, las nuevas condiciones sugieren una específica asimetría de poder y de capacidad estratégica entre el capital, los Estados y la sociedad civil globales.

En fin, es igualmente importante considerar las razones que para Beck convierten al cosmopolitismo en la próxima gran idea de las próximas décadas, toda vez que constatamos que las grandes ideas de la modernidad europea –nacionalismo, comunismo, socialismo y también neoliberalismo– están agotadas.

¿Y cuál es el núcleo del cosmopolitismo?: «... es el reconocimiento de la otredad de los otros; esto es, la exclusión del racismo pero también de cualquier pretensión universalista. El cosmopolitismo no se refiere al atemporal allanamiento o supresión de todas las diferencias, sino exactamente a lo contrario, al redescubrimiento y reconocimiento radical del otro en cinco dimensiones diversas:

- El reconocimiento de la otredad de los culturalmente otros (otras civilizaciones, otras modernidades);

- El reconocimiento de la otredad del futuro;
- El reconocimiento de la otredad de la naturaleza;
- El reconocimiento de la otredad del objeto;
- El reconocimiento de la otredad de otras racionalidades.

El intento de demostrar el carácter inmanente del cosmopolitismo pasa por poner de relieve que el conflicto globalización-antiglobalización forma parte de un escenario que acelera y legitima la propia globalización. «Todas estas resistencias, conflictos y distinciones quedan dentro del horizonte del régimen cosmopolita, con lo que queda claro el punto principal: un enfrente del régimen cosmopolita que lo cuestione desde fuera no es pensable ni previsible. La realización del cosmopolitismo saca a la luz su lado oscuro totalitario» (pág. 382). El autor sugiere varias posibilidades para que esta suerte de nueva teleología, de nueva predeterminación histórica, no se institucionalice por el lado de la limitación y pérdida de la democracia.

Es este un libro exigente cuya principal virtud, como otros libros de Beck, es ofrecer nuevas miradas sobre temas recurrentes del debate público. No necesariamente hay que compartir muchas de las tesis que en

este libro se afirman con escasa demostración, (el mismo Beck reconoce haber hecho un tratado de maquiavelismo político). En especial, la minusvaloración del papel del estado en las actuales circunstancias. No por nada muchos autores se han encargado de poner de relieve el papel del Estado en el proceso de globalización en curso. O una cierta caricaturización de la resistencia a la globalización «desde arriba», despreciando que las resistencias y praxis de «globalización desde abajo» anuncian un escenario cualitativamente distinto al actual modelo. O la perspectiva forzada de una nueva teleología llamada cosmopolitismo que se impone a todos los actores independientemente de sus voluntades y actos. O el no menos y singular empeño por tratar de demostrar el modo en el que se autolegitima el régimen cosmopolita.

Pero sin compartir muchas de las ideas y análisis de Beck, el libro parece una visita obligada para todos y todas aquellas que investigan y analizan sobre la realidad de la globalización y sus perspectivas. Tendrán en este libro un buen documento de reflexión y sugerencias o un complejo *sparrring* intelectual con el que confrontarse.

Pedro CHAVES GIRALDO

KOTLER, Philp y LEE, Nancy

Marketing en el sector público. Todas las claves para su mejora

Prólogo de Josep Chias

Madrid: Prentice Hall Financial Times, 2006

La aplicación del marketing como estrategia en la Administración pública, no ha sido suficientemente desarrollada como consecuencia de las connotaciones negativas que la palabra marketing tiene al ser relacionada con el término público, ya que todavía persiste en el inconsciente colectivo la concepción del marketing como publicidad o venta, aspecto que resulta inadmisibles como un valor o principio utilizado por la administración.

También desde el sector privado se han generado numerosas críticas sobre su posible aplicación, alegando la falta de las condiciones necesarias para su empleo como consecuencia de las características propias de la Administración pública, ya que ésta se encuentra regida por principios tales como el monopolio, la ausencia del concepto de intercambio o la naturaleza de los productos y servicios ofertados. Factores todos ellos imprescindibles para la aplicación del marketing.

Los motivos expuestos anteriormente han tenido como consecuencia una notable carencia de bibliografía específica referente al marketing público, por lo que la aparición de un nuevo manual que aborde este tipo de marketing es siempre una grata noticia, máxime cuando el mismo ha sido elaborado por uno de los padres del Marketing no lucrativo: Philip Kotler, que junto con Nancy Lee y la colaboración de Josep Chias, referente del marketing público en España, han realizado un magnífico libro donde de forma didáctica son abordados los principios generales del marketing público.

La obra se ha orientado al objeto de ofrecer una visión eminentemente práctica sobre las ventajas que se obtendrían con su aplicación en cualquier sector de la Administración pública. Por dicho motivo el libro está destinado fundamentalmente a servidores públicos, que independientemente del puesto de responsabilidad que ocupe, puedan, a través de los ejemplos y métodos presentados en el mismo, recoger ideas o consejos para su posterior aplicación en su área de trabajo. Una sus otras ventajas reside en que no son necesarios conocimientos previos de marketing para su comprensión, ya que los autores a lo largo del mismo van ajustando los principios generales del marketing a actuaciones reales de la Administración pública, a fin de que al lector le resulte más fácil su comprensión.

Posiblemente la mayor crítica que se le podría realizar consistiría, tal y como reconoce el propio Chias en su último capítulo, en que el libro se basa en el modelo norteamericano de gestión pública, por lo que muchas de las actuaciones y ejemplos descritos en el mismo, carecen de razón en la Administración pública española.

La estructura del libro se ha conformado a través de tres grandes áreas temáticas que, subdivididas por capítulos, pretenden mostrarnos una visión de carácter práctico sobre la aplicación del marketing en el sector público.

Por ello, la primera área de carácter general nos introduce en los principios generales del marketing, explicando conceptos tales como el intercambio o el marketing *mix*, a fin de que el lector tenga las bases para poder seguir con más facilidad los capítulos posteriores.

La segunda área, denominada «aplicación de las herramientas del marketing en el sector público» se centra en el desarrollo de las «cuatro pes» de Mc Carthy (marketing *mix*), y su forma de aplicación en el sector público.

Así, el primer capítulo de esta área se centraría en la primera P (producto); curiosamente y a pesar de que siempre se ha considerado al marketing público como un marketing eminentemente de servicios (equiparando servicio a producto), en esta ocasión Kotler desarrolla dicha P indicando que el término hace referencia a cualquier cosa que pueda ofrecer una organización o individuo al mercado para satisfacer una necesidad o un deseo; esto incluiría eventos, personas o lugares.

El siguiente capítulo abordaría la segunda P (precio); uno de los principios más difíciles de aplicar en el marketing público, debido a que el concepto de precio económico dentro de la administración pública o bien no existe o si existe se encuentra, por lo general, predefinido por otros factores ajenos a la rentabilidad económica.

A diferencia de otras ocasiones donde Kotler ha justificado la aplicación de esta P en el marketing no lucrativo equiparando precio a coste de oportunidad o tiempo de espera (pérdidas de carácter no monetario). En este libro Kotler justifica la aplicación de dicha P, al equipararla a la realización de desincentivos e incentivos tanto monetarios como no monetarios por parte de la Administración.

El quinto capítulo se relacionaría con la tercera P (*place*) y correspondería a la distribución de los productos.

En este capítulo, uno de los más importantes del libro, Kotler nos demuestra la importancia en la selección de los canales de distribución como factor clave para la obtención de un alto nivel de respuesta.

Por ello se remarca la idea de que debe ser la propia Administración pública la que acomode sus servicios a las necesidades de los ciudadanos, posibilitando actuaciones tales como la proximidad, la modificación de los horarios de servicio o aquellos otros factores de accesibilidad que supongan una mejora para el usuario.

Para la consecución de este objetivo, Kotler propone que la Administración pública busque el equilibrio entre el valor (coste) económico que le supondría este tipo de actuaciones y el beneficio que obtendrían los consumidores con estas actuaciones.

Los siguientes capítulos (seis y siete) se centran en la cuarta P (publicidad) indicando tanto la necesidad de crear imagen de marca para el sector público a fin de hacer más efectivo el mensaje, como mostrar cuál debe ser el procedimiento correcto en la elaboración de un mensaje para obtener un mayor índice de impacto y eficacia, apuntando como premisa y clave principal para el éxito del mismo, el conocimiento de quién es y cómo es el sujeto al que va a ir dirigida nuestra acción, para que bajo este prisma se adapte el estilo, el lenguaje y el canal de comunicación del mensaje al público al que va dirigido.

El siguiente capítulo intenta convencer a los escépticos de las ventajas que obtendría su institución si se centrara en la búsqueda de la satisfacción de cliente a través de la mejora del servicio.

Los sucesivos capítulos de esta área se ocupan de aspectos esenciales del marketing como son la importancia de la mejora en los canales de comunicación o las ventajas que se obtienen con la aplicación del marketing interno dentro de la Administración.

El último capítulo de esta segunda área plantea la compleja relación existente entre el marketing social y el marketing público, ya que si bien para algunos autores existen claras diferencias entre ambos tipos de marketing (por ejemplo Crompton y Land) para Kotler, Lee y otros autores sin embargo, convergen en ambos fuertes puntos de unión, en especial cuando el marketing social es utilizado con objeto de conseguir que determinados públicos objetivos abandonen o realicen un comportamiento determinado, en pos del interés general, y máxime cuando dichas actuaciones son patrocinadas o motivadas por la propia administración.

La última área del libro se centraría en lo que es propiamente un plan de marketing, analizando como debe ser realizado el proceso de investigación: recolección de datos, importancia de las fuentes primarias y

secundarias, etc... Pese a que Kotler no analiza las diferencias existentes entre una investigación en el sector público y en el sector privado, sí nos da las pautas básicas de lo que debe ser una buena investigación de mercado.

En esta área se analiza también la importancia de realizar una buena medición de los resultados obtenidos, ya que la información que obtengamos nos va a resultar muy valiosa tanto para nuestras futuras actuaciones como conocer los aspectos que deben ser corregidos en el plan de marketing.

En el último capítulo del área se desarrolla cómo se debe realizar un buen plan de marketing, y que pese a ser muy esquemático, no por ello deja de ser enormemente atractivo y bien diseñado.

El último capítulo del libro denominado «Marketing Público en España y Latinoamérica», corresponde en exclusividad al Josep Chias y se puede considerar como una parte fundamental del libro para poder centrarlo en la realidad de la Administración pública española; por ello, al principio del capítulo se nos indica las diferencias entre los modelos de Administración expuestos por Kotler y Lee y la realidad de los países de habla hispana.

Chias comienza señalando a los actores que componen el sector público tanto en España como en Iberoamérica, para posteriormente indicarnos los principios que rigen en la Administración pública y la dicotomía existente entre ciudadano y cliente; el capítulo termina exponiendo las diferencias existentes entre los distintos tipos de marketing no lucrativo (público, político y electoral) que han sido relacionados con la Administración Pública.

La lectura de este libro debe hacer meditar al lector sobre la necesidad de aplicar el marketing en la Administración pública como el mejor camino en la búsqueda real de una administración al servicio del público.

Si bien la aplicación de los procesos de calidad por parte de la Administración han supuesto una notable mejora en la atención y servicio al ciudadano, todavía persiste la mentalidad de que debe ser el ciudadano el

que se adapte a la Administración; con la aplicación del marketing público este concepto cambia radicalmente, pues es la propia Administración la que se adapta al ciudadano a través del conocimiento previo de sus ne-

cesidades y demandas y su posterior plasmación a través de los servicios que presta y la mejora de los mismos.

Jacobo NUÑEZ

ACKERMAN, John M.

Organismos autónomos y democracia. El caso de México

México: Siglo XXI y UNAM, 2006

Una de las características más destacadas del constitucionalismo mexicano durante el periodo de transición democrática ha sido la progresiva creación de organismos constitucionales autónomos. Aunque no se trata propiamente de «poderes» en la línea de las tradicionales ramas legislativa, ejecutiva y judicial, es un lugar común de la literatura especializada sostener que la consagración de este tipo de órganos en el texto constitucional ha supuesto el enriquecimiento de la rígida división de poderes. A estos organismos se les ha confiado desempeñar tareas cruciales para el adecuado funcionamiento de nuestra incipiente democracia: organización de elecciones, protección no jurisdiccional de los derechos humanos, fiscalización del gasto público, dirección de la política monetaria, etc.

En México, parece haber la creencia entre los encargados de diseñar nuestras instituciones constitucionales (generalmente constitucionalistas) de que la sola existencia de este tipo de instituciones es algo benéfico para nuestra democracia. Muestra de ello es que cada día se multiplican las propuestas de transformar en organismos constitucionales autónomos a instituciones ya existentes o, directamente, crear a nivel constitucional órganos a los que se les dotaría de autonomía para realizar determinadas funciones. Lo paradójico es que esa confianza normalmente está apoyada únicamente en intuiciones no contrastadas sobre el diseño y funcionamiento de este tipo de organismos en un entorno de pluralidad política. Nuestros ingenieros constitucionales normalmente han prescindido de toda evidencia

empírica al respecto al momento de trazar nuestro andamiaje constitucional.

En este sentido, John M. Ackerman nos ofrece en *Organismos autónomos y democracia. El caso de México* una evaluación del desempeño de tres de estos organismos: el Instituto Federal Electoral (IFE), la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) y la Auditoría Superior de la Federación (ASF). A partir de un análisis de su historia, estructura y funcionamiento, el autor nos brinda un diagnóstico del desempeño comparado de estas tres importantes instituciones. El trabajo pretende dar respuesta a dos cuestionamientos básicos: ¿cómo se pueden explicar los diferentes niveles y tipos de desempeños de los organismos constitucionales autónomos en México?, y ¿cuáles son los factores más importantes que contribuyen a fortalecer o a debilitar a organismos de esta clase? El libro resulta especialmente pertinente no sólo por la elección de los tres organismos estudiados (que cumplen funciones indispensables para nuestra democracia), sino por el momento en que aparece. Hoy en día en que por enésima ocasión en los últimos veinte años se vuelve a plantear en la agenda nacional la «reforma del Estado», parece necesario contar con elementos de juicio sobre el papel que han jugado esta clase de organismos en este periodo de transición y cuál ha sido su aporte a la democracia mexicana.

La investigación cuestiona dos tesis que cuentan con una amplia aceptación en la literatura que se ocupa de la delegación de poder y el desarrollo institucional: la

idea de que el «gobierno dividido» y el incremento en el número de «jugadores de veto» conducen a la parálisis y a una delegación ineficaz y desarticulada; y el hecho de que los organismos gubernamentales son más efectivos cuando defienden la dicotomía «administración-política» y se aíslan de la sociedad civil. Por el contrario, Ackerman argumenta que el nivel de «autonomía empoderada» (que supone la combinación de tres indicadores: *autonomía, capacidad y estructura*) y «desarrollo institucional» (que toma en consideración *mandato, legitimidad y proactividad*) de cada organismo constitucional estudiado está condicionado por la fragmentación de la autoridad tanto en el momentos de su creación como durante el devenir de su desempeño institucional.

En este sentido, el autor intenta alejarse de los presupuestos metodológicos en los que, en su opinión, descansan la mayoría de los estudios sobre «consolidación democrática» y «reforma del Estado». Para ello, propone estudiar no sólo el *diseño institucional*, sino también el *desarrollo histórico* de los tres organismos de los que se ocupa. Al mismo tiempo, sostiene la necesidad concebir a las instituciones políticas como puntos de partida y como resultados, lo que significa considerarlas variables independientes y *dependientes*.

A su vez, Ackerman pretende contrastar dos hipótesis principales. En oposición a lo que sugiere la literatura que afirma que la solidez de una institución está condicionada a que haya sido promovida por coaliciones unificadas (tomando aquí como referencia los trabajos sobre delegación legislativa en Estados Unidos), él sostiene que, en escenarios de transición democrática como el que vive México, las coaliciones plurales en convivencia con múltiples «jugadores de veto» son más efectivas para producir instituciones fuertes. Y por otro lado, avanza la idea de que los organismos públicos tienen niveles más altos de desarrollo político en la medida que dan cabida a la pluralidad en sus órganos directivos (especialmente por lo que ve a la formación y a la ideología de sus integrantes) y propician la participación de la sociedad civil en el proceso de toma decisiones. Éste es, probablemente, el principal mérito de la obra: la reivindicación del papel del conflicto y la pluralidad en el buen desempeño de las instituciones y su rechazo de la dicotomía «administración-política» en la que muchas veces se funda la defensa del carácter emi-

nentemente «técnico» del trabajo realizado por las instituciones que analiza.

No obstante, el estudio comparado de las tres instituciones arriba señaladas (el IFE, la CNDH y la ASF), presenta algunos puntos débiles que merece la pena resaltar (además del mero hecho de plantearnos la utilidad de comparar organismos constitucionales autónomos que desempeñan sus funciones en ámbitos tan distintos), y que en última instancia confluyen en un misma idea: que Ackerman no ofrece un sustento lo suficientemente sólido a sus conclusiones, guiándose más por criterios de tipo normativo y abstracto que científicos y objetivos (también en lo que a su análisis histórico se refiere).

Así, en relación al IFE, Ackerman sostiene que su principal logro a lo largo de la década de los 90 fue el aumento en su legitimidad pública, a raíz de las mejoras introducidas en su diseño institucional y su funcionamiento interno (uso de nuevas tecnologías en las comunicaciones con las oficinas centrales, mejoras en los métodos de selección de los ciudadanos que integrarían las mesas directivas de las casillas electorales y de los propios consejeros de los consejos distritales locales y, sobre todo, *comportamiento proactivo* de los nuevos consejeros, especialmente de aquellos que no habían sido nominados por el PRI). Mejoras que le permitieron organizar eficazmente las elecciones de 1997 y 2000. Sin embargo, a mi juicio, constituye un error afirmar que los «resultados de las transformaciones en el ife se aprecian en los resultados de las elecciones» [p. 92] o que el parámetro para evaluar la mejora en el desempeño de la institución sea el hecho de que «el número de protestas postelectorales y descalificaciones electorales se redujeron radicalmente» [p. 93]. Creo que la experiencia del conflicto postelectoral de 2006 muestra que en una elección muy cerrada existen más incentivos para descalificar los resultados y organizar protestas que en una elección donde el ganador triunfa por un amplio margen. En este sentido, el autor evalúa de manera muy negativa la actuación del consejo general del IFE en la elección de 2006. Aun cuando esa crítica parece justificada, el trabajo de Ackerman resulta incompleto porque no aporta mayor información sobre el desempeño institucional del ife entre los años 2003 y 2006. Así, su crítica pierde fuerza al no estar debidamente sustentada.

Tampoco comparto algunos puntos del diagnóstico del que parte su análisis de la CNDH, organismo constitucional autónomo encargado de la protección no jurisdiccional de los derechos humanos creado en 1990 (si bien no fue hasta 1992 cuando se estableció su existencia a nivel constitucional). Ackerman sostiene que la reforma de 1999 por la cual la CNDH pasa a gozar de plena autonomía en el ejercicio de sus funciones dio lugar a la emergencia de un «organismo clave de vigilancia gubernamental del control directo del régimen del partido de Estado» [p. 136]. Resulta muy cuestionable que para ese año hubiera en México algo remotamente parecido a un «régimen de partido de Estado», por no mencionar que es una simplificación aludir al régimen autoritario que encabezó el PRI con esa etiqueta. Por otro lado, a pesar de que la plena autonomía de la institución se alcanzó hasta 1999, ello tampoco quiere decir que anteriormente la CNDH no haya gozado de niveles razonables de autonomía.

Más crítico se muestra con la ASF, organismo constitucional encargado de supervisar el ejercicio del gasto público que asigna la cámara de diputados en el presupuesto federal, en la que ve aún aspectos muy insatisfactorios en su desempeño institucional. Si bien considera que en cuanto a su *mandato* se ha elevado la calidad de las auditorías pasándose de emprender sólo «acciones preventivas» a una postura más proactiva donde se llevan a cabo «acciones correctivas» (con auditorías que señalan la comisión de actos ilícitos y pérdidas inexplicables de recursos gubernamentales cuyos procedimientos internos se han vuelto cada vez más transparentes, autónomos y sistemáticos), ve en el organismo una carencia en comparación con las otras dos instituciones: su escasa legitimidad pública. Ello puede ser debido, dice, a que «[l]as auditorías no generan el mismo interés en la ciudadanía que el abuso de los derechos humanos, ni cuentan con la misma importancia política que el imaginario colectivo le asigna a las elec-

ciones federales» [p. 247], pero no puede pasarse por alto la circunstancia de que su actual diseño institucional fue producto del acuerdo entre el PRI y el PAN, quedando excluidas las propuestas del PRD sobre esta institución. Además, hay datos objetivos que muestran que a la ASF aún le queda un amplio margen de mejora, como son la baja cantidad de denuncias penales realizadas; el escaso número de sanciones que se han impuesto directamente a funcionarios públicos; la «flexibilización» de los criterios para determinar si una dependencia ha cumplido con sus recomendaciones y observaciones; y la existencia de una falta de seguimiento de las recomendaciones del auditor.

En definitiva, estamos ante una obra original y compleja, cuyas conclusiones se sitúan en un nivel quizás demasiado elevado de abstracción. Ackerman parece, en última instancia, querer defender con su análisis que el gobierno dividido (producto de la instauración del pluralismo en nuestras instituciones representativas) y la existencia de múltiples «jugadores de veto» no dan lugar a una delegación de poder inefectiva ni frenan la innovación en las políticas públicas. Por el contrario, dichos factores, según su criterio, han conducido a una delegación burocrática más efectiva y a una innovación institucional constante, lo cual muestra que la literatura existente acerca de la delegación de poder resulta inadecuada cuando se aplica a democracias emergentes y, particularmente, a países que aún se encuentran en una fase de transición o consolidación de sus respectivas democracias.

En mi opinión, pueden hacerse muchas críticas al trabajo de Ackerman y disentir también de muchos de sus puntos de vista. Pero con todo, considero que ello no obsta para reconocer que se trata de un libro importante.

Arturo BÁRCENA ZUBIETA