

Josep Casadevall, *El Convenio Europeo de Protección de los Derechos Humanos, el Tribunal de Estrasburgo y su jurisprudencia*, Editorial Tirant Lo Blanch, Valencia 2012

No podemos pasar por alto un importante libro sobre los derechos humanos, escrito por uno de los mejores conocedores de la materia. Sin duda un libro recomendable. El propósito que pretende no es propiamente realizar un análisis doctrinal de fondo, sino aportar conocimiento “desde dentro” de la institución del TEDH de Estrasburgo.

El autor es un magistrado del citado Tribunal y actualmente Vicepresidente de la prestigiosa institución. Por cierto, pese a haber ejercido como abogado y jurista principalmente en Andorra, mantiene (el citado autor de este libro) una gran vinculación con España, hijo de español (Gerona) y licenciado en Derecho por la UNED y por tanto perfecto conocedor del Derecho y tradiciones de nuestro país. Junto al magistrado López Guerra ambos protagonizan la encomiable labor de la tutela de los derechos humanos por lo que se refiere al ámbito español. En concreto el autor de este libro preside la Sección Tercera, a la que dentro del TEDH le corresponden las sentencias contra España, Armenia, Letonia, Rumanía –que es uno de los Estados con mayor número de demandas–, San Marino, Holanda, Georgia, Eslovaquia y Andorra.

Se trata, por tanto, de una obra fundamental para quienes desde un punto de vista profesional quieran conocer el proceder ante este tribunal. Es destacable el conocimiento que aporta el libro, siempre apegado a las sentencias principales que ha venido dictando el Tribunal.

Cada vez se plantea más la oportunidad de introducir un contencioso ante el TEDH y de ahí la necesidad de conocer bien la tramitación ante esta instancia judicial de los asuntos pertinentes. España no es un Estado que reciba tantas demandas como otros de nuestro entorno. En concreto contra España se registran unas 600 demandas al año, que son relativamente pocas comparadas con las 1.500 que llegan contra Francia.

En la primera parte la obra estudia el Convenio y sus Protocolos, el sistema de protección concebido en el año 1950 y la reforma de 1998. La segunda parte estudia el TEDH y el procedimiento que sigue la demanda desde su registro hasta la notificación de la sentencia y los principios de interpretación del Convenio.

Desde luego, el presente libro recoge las distintas reformas hasta el día de hoy incluyendo la operada por el Protocolo nº 14 en vigor desde el 1 de junio de 2010.

Pero la parte más destacable (siendo el quid de la obra la aportación de conocimiento que consigue) es la tercera, donde se va exponiendo la jurisprudencia del Tribunal artículo por artículo, lo que proporciona una especial utilidad a este libro. Cada vez más estas sentencias arraigan dentro

de los propios procesos españoles, siendo útil el conocimiento de esta jurisprudencia no solo por la posible vía de recurso en esta instancia europea, sino también por el posible refuerzo que puede conseguirse de las propias pretensiones de parte en las instancias judiciales de corte nacional.

La parte final del libro contiene unos anexos con el texto del convenio y sus protocolos y el formulario de demanda y otros documentos útiles.

Un tribunal que merece atención creciente. De los catorce artículos del Convenio Europeo de Protección de Derechos Humanos, el más invocado y violado de todos es el sexto: el derecho a un juicio equitativo. Es el artículo que regula que toda persona tiene derecho a un juicio imparcial e independiente, a disponer de un abogado. Pero, en el ámbito administrativo de esta Revista donde se escribe esta reseña, puede destacarse la proyección de la jurisprudencia hacia temas tales como la defensa del derecho de propiedad o la libertad de expresión, la inactividad de la Administración, etc.

Tal como ha declarado el autor recientemente, “el TEDH es de utilidad hoy, como ya lo era antes. El respeto de los derechos fundamentales de las personas, incluso en sociedades democráticas, es un objetivo ideal, nunca definitivamente adquirido, que exige no bajar la guardia y seguir batallando”.

Finalmente, destacar la magnífica edición a cargo de la editorial valenciana Tirant Lo Blanch.

Santiago González-Varas Ibáñez
Catedrático de Derecho administrativo

Mariela Iglesias. Marc Martí-Costa, Joan Subirats y Mariona Tomás (eds.), *Políticas urbanas en España. Grandes ciudades, actores y gobiernos locales*, Editorial Icaria, 2011, pp. 439.

En España a diferencia de otros países europeos ha habido un escaso interés por el estudio de las políticas urbanas, centrándose estos esencialmente en cuestiones generales, fundamentalmente en los procesos electorales o en análisis teóricos. A pesar de que el nuevo marco político y económico resultado del proceso de globalización ha comportado importantes retos para los gobiernos locales y las políticas urbanas. Las ciudades han tenido que asumir una agenda mucho más compleja de la que tenían hace unos años y las políticas urbanas presentan una intensa interrelación entre aspectos económicos, culturales, urbanísticos, ambientales y sociales, que determinan en buena parte la calidad de vida de sus ciudadanos.

Las ciudades de la España de la dictadura y de la transición tienen poco que ver con las de ahora. Este proceso de cambio se centró en los años ochenta básicamente en actuaciones de construcción de infraestructuras y servicios y en reordenación de los usos del suelo, con el fin de solucionar tanto el desorden del desarrollismo

franquista como de subsanar las deficiencias que en estos aspectos tenían nuestras ciudades. En la década posterior, la de los noventa, las políticas urbanas estuvieron dedicadas a producir cambios mediante la creación de infraestructuras culturales educativas y a la regeneración de los centros históricos. La década actual se ha caracterizado por el crecimiento de la población en las ciudades grandes y medias y por la dispersión urbana, lo que ha tenido efectos muy importante y probablemente irreversibles en muchas zonas de nuestro país. Es en estos años, como muy bien señalan los autores, “cuando más se han puesto de manifiesto las limitaciones y carencias de unas políticas urbanas que si solo trabajan desde la gestión del suelo, de los espacios y de la construcción, no logran responder a las exigencias y complejidades actuales” (p. 16). El valor de este libro no sólo es que trata de las políticas urbanas y que lo hace entendiéndolas como una sintonía entre la configuración de su espacio físico y los usos sociales que se producen en estos espacios, sino que además en él se realiza un análisis conjunto de estas políticas en siete grandes ciudades españolas: Barcelona, Madrid, Sevilla, Bilbao, Murcia, Valencia y Vigo. La obra, que tiene su origen en una investigación realizada entre los años 2008 y 2010 y financiada por el Ministerio de Ciencia e Investigación, es un trabajo conjunto de grupos de investigación de diversas ciudades y universidades españolas (treinta personas), integrados por personas de diferentes disciplinas científicas y coordinados por una de las pocas personas que podía llevar a cabo un proyecto de esta envergadura, el catedrático de Ciencia Política de la Universidad Autónoma de Barcelona, Joan Subirats. El estudio daba continuidad y se beneficia de la experiencia acumulada en un proyecto anterior, realizado entre los años 2004 y 2007, sobre la Exclusión social urbana en España en el que habían participado muchas de las personas de este nuevo proyecto.

La publicación se estructura en tres bloques, uno primero donde realizan una breve contextualización del marco teórico que han desarrollado a lo largo de su investigación, señalan los objetivos del proyecto y la metodología utilizada y hacen un breve repaso a las políticas urbanas europeas implementadas en los últimos años con el objetivo de contextualizar el caso español.

El objetivo principal de la investigación y del libro se explica en este primer bloque: es conocer las características conceptuales, sustantivas y operativas de las políticas urbanas en España durante el período democrático y de ese modo contribuir a los debates sobre las nuevas políticas urbanas en el contexto de cambio que estamos viviendo. Si se quieren repensar las políticas de bienestar en los nuevos marcos de las políticas urbanas habrá que tener en cuenta los factores estructurales y globales, los factores locales y las ventanas de oportunidad y para ello el conocimiento recogido, analizado y sistematizado en este texto será de gran ayuda.

Pero enfrentarse a esas políticas locales en España no es sencillo, al ser un país con muchos municipios y

estos ser muy dispares dependiendo tanto del tamaño como de la zona donde se encuentran. Esa enorme disparidad repercute en las formas de políticas urbanas y dificulta su análisis, ya que no son iguales las políticas y la gestión que se realiza en una gran ciudad que en un pequeño municipio.

De ahí la importancia que para una investigación como esta tiene la selección de las ciudades, hecha según los siguientes criterios (p. 19):

— Ser la mayor aglomeración urbana de su respectiva Comunidad Autónoma. Todas ellas son ciudades grandes y con dimensiones metropolitanas (son las mayores áreas metropolitanas de España). La suma de los habitantes de las siete representa el 20% de la población española.

— El grado de desarrollo socioeconómico y la base de su estructura económica y productiva. Eso les permite distinguir entre ciudades con una base económica centrada en un modelo fordista, otras con un modelo más diversificado y finalmente algunas otras con mayor peso del sector servicios.

— La diversidad de las trayectorias políticas e ideológicas, que les sirve para observar la asociación existente entre el modelo de política urbana desarrollada y la correlación de fuerzas políticas predominante en cada ciudad.

— El tipo de regímenes locales de bienestar. Considerando clave el peso relativo y el tipo de articulación que se dan en estos regímenes entre cuatro agentes básicos de producción de bienestar social: el mercado, los poderes públicos, las redes sociales y comunitarias y la familia.

En cuanto al período estudiado, 1959-2007, lo delimitan de forma general en cuatro etapas:

— Una primera que discurre entre las décadas de los sesenta y sesenta, es decir, desde los inicios del período de desarrollismo económico del franquismo hasta la recuperación de la democracia.

— Una segunda etapa que va desde las primeras elecciones democráticas de 1979 hasta finales de los años ochenta. En este período se configuran los nuevos gobiernos locales democráticos y se intentan resolver los déficits acumulados durante la dictadura.

— La tercera etapa, la de los noventa, coincide con la introducción de los nuevos modelos gerenciales de gestión y la competitividad entre las ciudades.

— La última etapa, que va desde finales de los noventa hasta la actual crisis, es la del crecimiento basado en el negocio inmobiliario y en la que se experimenta con nuevas formas de gobernanza y participación ciudadana.

El segundo bloque está dedicado al análisis de las políticas urbanas de las siete ciudades estudiadas, para ello cada uno de los grupos de trabajo nos describe de una forma cronológica y utilizando un marco analítico común como han evolucionado y se han transformado en ellas las políticas urbanas en los últimos treinta años, período que coincide con los treinta años de gobiernos locales democráticos en España (1979-2007). Finalizando

con un capítulo donde nos presentan de forma resumida los resultados del análisis comparado de las siete ciudades, centrándose especialmente en las tres variables que para ellos configuran el tipo de política urbana: el modelo de gobernanza urbana, el protagonismo de los ámbitos en la política y el peso de los diferentes niveles de gobierno.

Lo primero que se aprecia cuando se leen los capítulos dedicados a las ciudades es que aunque las etapas planteadas por los investigadores difieren de unas a otras, todas ellas de alguna manera se han visto influidas por los cambios del ciclo económico y de los modelos de gestión pública.

Lo segundo es que la primera etapa, la del desarrollismo económico del franquismo, es la más homogénea de las cuatro. En esta etapa se dan dos modelos de políticas urbanas, uno mayoritario (en cinco de las siete ciudades estudiadas) en el que los agentes sociales con mayor protagonismo son los públicos y las familias (estas cubrían los déficits de prestación de servicios); las políticas con mayor importancia, las urbanísticas y; la administración con mayor protagonismo, la estatal (siendo en Madrid, centro político y económico del franquismo, donde este protagonismo era superior). Y otro modelo en el que los agentes sociales con mayor protagonismo son además de la familia, los mercantiles; las políticas con mayor importancia, las económicas y; la administración con mayor protagonismo, la estatal y la local.

La siguiente etapa es un momento de cambio tanto político como económico, en el que se intentan reducir los déficits de la política franquista y donde se producen movilizaciones sociales reivindicativas. En ella también se produce la entrada en la CEE (1986), nacen los primeros planes estratégicos de ciudad, se empiezan a conformar las primeras redes internacionales y de cooperación de ciudades y se produce un reajuste de la escala territorial de la industria hacia la región metropolitana de las ciudades de base industrial acompañada por una clara descentralización residencial (aparecen también los primeros indicios de gentrificación en Madrid y Barcelona). En esta etapa ya existe más diversidad de modelos de políticas urbanas, los agentes sociales con mayor protagonismo son los públicos (aunque en alguna ciudad sigue siendo la familia), las políticas con mayor importancia no son sólo las urbanísticas, sino que también están las sociales y; la administración con mayor protagonismo es la local, aunque se mantiene la estatal y en algunas ciudades surgen las autonómicas.

La tercera etapa, la de los años noventa, se caracteriza por un cambio en los modelos productivos (tercerización de la economía), una disminución y envejecimiento de la población de las ciudades, una modernización de las administraciones locales, una proliferación de los instrumentos de planificación estratégica, y una preocupación incipiente por las políticas medioambientales. Se trata de una época de redefinición de proyectos y de búsqueda de identidad, aunque con desigual fortuna

(Sevilla, Murcia y Vigo no lo conseguirán hasta la siguiente etapa).

En esta etapa el protagonismo político que había adquirido el sector público cede terreno a la iniciativa mercantil, iniciándose en muchos casos proyectos de cooperación públicos y privados y pasando a tener un papel más secundario la esfera familiar, excepto en el caso de la ciudad de Murcia. Las políticas urbanísticas siguen teniendo mucha importancia pero se orientan hacia una reconversión económica y cultural impulsada tanto por inversión pública como privada. En relación a la importancia de los distintos niveles de gobierno el local comparte protagonismo con el autonómico (la excepción es Madrid, donde el gobierno central tiene mucho protagonismo), destacando la irrupción del ámbito europeo (como financiador de proyectos urbanos).

En la última etapa se consolidan las dinámicas de crecimiento, tanto en términos de población como económicos. El peso del sector de la construcción es cada vez mayor (sobre todo alrededor de las grandes aglomeraciones urbanas y de la costa mediterránea), se revisan muchos planes generales, se proyectan grandes infraestructuras de comunicación, hay un crecimiento de la población extranjera, se consolidan algunas estructuras metropolitanas, se aprueban leyes especiales para Madrid y Barcelona, hay un mayor auge de las intervenciones de regeneración urbana (especialmente en centros históricos, barrios populares y espacios industriales en transformación), se produce la implantación de las nuevas tecnologías, se crean mecanismos y proyectos de participación ciudadana y se aplican políticas centradas en las personas y la proximidad. En cuanto a los temas medioambientales, aunque en la mayoría de las ciudades se desarrollan Agendas 21, siguen ocupando un nivel secundario en las agendas de los gobiernos locales.

Este último período es de una mayor complejidad, con más agentes protagonistas (público, mercantil, familia y tercer sector), mayor diversidad de políticas en las agendas (urbanísticas, económicas, sociales y medioambientales) y con un mayor protagonismo del nivel local y la desaparición total del nivel estatal.

En el tercer bloque del libro se centran, a partir de las experiencias recogidas en las siete ciudades estudiadas, en cuatro de los elementos analizados que consideran significativos en las agendas de las políticas urbanas actuales y futuras: la gobernabilidad metropolitana, la competitividad urbana, la gobernanza urbana y las dinámicas territoriales de exclusión-inclusión social. También en este bloque presentan, al final, las conclusiones de la investigación.

La gobernabilidad metropolitana, ante la cada vez mayor concentración de personas en entornos urbanos, es uno de los retos principales que deben afrontar los estados contemporáneos. Es necesario, para prestar servicios y elaborar políticas que desbordan los límites administrativos de las ciudades, buscar for-

mulas más o menos institucionalizadas que den respuesta a las necesidades de las sociedades urbanas.

Este fenómeno de expansión urbana no es ajeno a España. En nuestro país el 39,8% de la población vive en 62 municipios con más de 100.000 habitantes, hay seis ciudades con más de 500.000 habitantes, mientras que el 84% de los municipios tienen menos de 5.000 habitantes. Pero a pesar de la evidencia de ese proceso de metropolización, nuestro sistema político no le da respuesta. La Constitución no habla del tema (sólo considera como niveles de la administración a los municipios, las provincias y las comunidades autónomas) y la Ley Reguladora de Bases del Régimen Local establece que son las Comunidades Autónomas, mediante sus Estatutos de Autonomía, las responsables de crear, modificar y suprimir las áreas metropolitanas (lo que abre las puertas a la existencia de una pluralidad de modelos). A pesar de esa posibilidad, en España ha habido una fuerte reserva a dar reconocimiento político e institucional a este fenómeno, quizá porque las comunidades no han querido perder poder.

Tampoco en el plano estadístico lo metropolitano ha tenido visibilidad, no existiendo una definición estadística sistemática para definir estas áreas. Todo ello hace que coexistan en las siete ciudades investigadas definiciones alternativas de lo metropolitano, con una extensión y número de municipios que varían según el organismo o la institución.

Pero a pesar del escaso reconocimiento institucional del ámbito metropolitano, existen en algunas ciudades planes territoriales metropolitanos sectoriales (Valencia) y generales (Barcelona, Sevilla, Bilbao). Además hay servicios que son prestados a esa escala, como el transporte (Barcelona, Valencia, Bilbao, Madrid, Sevilla), la gestión de residuos (Barcelona, Valencia) y la gestión del agua (Barcelona, Madrid, Bilbao, Valencia). Se pueden identificar, por tanto, políticas específicas metropolitanas en las *hard policies* (transporte, residuos...), pero no en *soft policies* (educación, cultura...), situación que compartimos con la mayor parte de las metrópolis europeas y norteamericanas (p. 303).

En cuanto a la dimensión operativa hay más confusión, aunque se percibe una escasa coordinación entre los diversos niveles de gobierno, fundamentalmente por desavenencias políticas. En relación al liderazgo se dan tres situaciones: predominio del liderazgo autonómico (Madrid, Sevilla, Murcia), predominio del liderazgo local (Barcelona) y combinación de los dos (Bilbao, Vigo, Valencia).

A pesar de que al analizar las ciudades los investigadores observaron dificultades para que se consolidara una visión metropolitana compartida entre todos los actores presentes en el territorio (líderes políticos, empresariales, ciudadanos), la realidad diaria de los ciudadanos de esas ciudades es que se manejan en un área metropolitana, aunque esta carezca de órganos de representación directa y de participación. Aunque no existan jurídica-

mente las áreas metropolitanas estas son una realidad en la vida cotidiana de los ciudadanos.

Conocer la autonomía real de las ciudades para diseñar y dirigir sus propias estrategias de desarrollo es el objetivo principal del siguiente capítulo del libro. Si bien en todas las ciudades estudiadas han detectado la aparición de una corriente de pensamiento y de acción orientada al impulso de nuevas políticas cuyo objetivo es promover la competitividad y el desarrollo económico como garantía de progreso y cohesión social, es cierto que también han encontrado importantes diferencias en la articulación y puesta en práctica de estas ideas. Utilizando los distintos modelos de desarrollo planteados por Savitch y Kantor (2002) en su amplio y reconocido estudio comparativo entre varias ciudades estadounidenses y europeas, se han encontrado con ciudades como Bilbao o Barcelona con políticas de desarrollo con un claro contenido social frente a otras, como Valencia o Madrid, desequilibradas social y territorialmente y con graves carencias en muchos aspectos.

Pero las restricciones y recortes económicos que está provocando la gestión de la crisis económica que estamos viviendo hace necesario que las ciudades, además de solucionar sus problemas de financiación, reconstruyan sus agendas urbanas, reorientándolas en una dirección muy diferente a las de las últimas décadas. La vía de los grandes proyectos, de la movilidad basada en el automóvil y en formas de transporte más caros y menos rentables socialmente (como el AVE), de las grandes intervenciones, de la consideración de las ciudades como marcas que funcionan como empresas y de los grandes acuerdos políticos-económicos realizados a espaldas de los ciudadanos deben dar paso a otro proyecto basado en la solidaridad frente a la competitividad, al re-equilibrio urbano y la austeridad energética frente al despilfarro de los megaproyectos y a la construcción de redes de ciudades que promuevan estos nuevos valores.

Otro elemento importante de las agendas urbanas, que se trata en este libro, es el de las dinámicas territoriales de exclusión-inclusión social. Este capítulo a diferencia del resto del libro, es el resultado de un proyecto anterior realizado unos años antes (2004-2007), en el que las ciudades analizadas eran prácticamente las mismas (sólo faltaban Valencia y Vigo) y cuyo objetivo no sólo era la exclusión social urbana sino también el análisis de las políticas urbanas relacionadas con el tema.

En España, a diferencia de otros países, no puede hablarse de situaciones límites en los barrios de las grandes ciudades, al ser estos al mismo tiempo que generadores de privaciones y de falta de oportunidades, espacios donde acceder a ciertos recursos que son valorados muy positivamente por sus habitantes. Sólo en los últimos años comienzan a hacerse visibles en algunos barrios aspectos que llevan produciéndose desde hace más de veinte años en otras ciudades europeas. Efectos de los cambios producidos en el sistema productivo (deslocalización, desindustrialización), en las estructu-

ras familiares (fragilidad), en las condiciones laborales (precariedad) o en la composición social (inmigración, alargamiento de la vida).

Hasta ahora las políticas urbanas han estado muy centradas en la creación de infraestructuras, la construcción de accesos, de viviendas o de espacios públicos. Ahora se debe avanzar por otro camino, el de la experimentación y puesta en marcha de políticas urbanas que superen tanto los límites de lo urbanístico como los límites competenciales de los gobiernos locales, para centrarse en cómo aprovechar desde la proximidad los recursos sociales ya existentes y de esa forma mejorar la estructura de oportunidades de sus habitantes.

En el último capítulo dedicado a la gobernanza nos revelan que los políticos y los actores socioeconómicos de las ciudades han conformado realidades de gobierno y gestión diferentes según las características de su entorno, en los que la gestión y la dirección de los asuntos públicos han dependido, en cada momento de la historia local, de las decisiones individuales de cada uno de los equipos de gobierno. En un futuro claramente urbano esas ciudades, con el fin de conseguir una buena gobernanza y con ello reforzar su legitimidad a medio y largo plazo, deberán ser receptivas a los nuevos marcos integrados de eficacia y democracia, de alta institucionalización y profesionalización en materia de gestión y participación ciudadana, así como de implicación de identidades colectivas.

Al final más que unas conclusiones finales de su investigación lo que nos proponen es una tesis de lo que entienden que ha sido la gran transformación urbana de nuestro país en los últimos 50 años, y contrastan estos elementos con los anteriormente analizados, con el fin de seguir trabajando en el estudio de los gobiernos locales. Esperamos que sea así y que nos sigan aportando materiales y conocimiento sobre unas materias especialmente necesitadas de estudios serios y rigurosos como los que nos presentan en este libro.

Confiamos también que en una próxima edición del libro o en uno próximo que publiquen corrijan uno de los pocos problemas que presenta el texto: la bibliografía. La confección de ésta tiene errores, el más importante es la ausencia en ella de muchas de las referencias que aparecen en algunos capítulos.

Carmen Pineda Nebot

Leonardo Avritzer y Fernando Filgueiras (orgs.), *Corrupção e sistema político no Brasil*, Editorial Civilização Brasileira, 2011, pp. 239.

Desde hace mucho tiempo existe en Brasil la percepción, por parte de la opinión pública, de que el sistema político necesita reformas, debido, en otras causas, a la corrupción endémica del país que impide la creación de una agenda sólida de desarrollo. En ese sentido, el actual estado de democratización del país tiene en la corrupción de los agentes públicos y de las instituciones uno de

sus mayores desafíos para la ampliación de la legitimidad y de la calidad de la democracia.

La incidencia permanente de la corrupción en el sistema político brasileño ha generado una serie de concepciones y teorías sobre ello. Algunos autores han apoyado la idea de la naturalidad o incluso de la inevitabilidad de la corrupción, en cambio otros, como los autores de este texto, presentan una idea diferente del fenómeno. Ellos afirman que la corrupción es un problema sobre todo político, que no depende sólo de los cambios en la maquinaria administrativa del Estado. Argumentan que lo que está en juego en Brasil es una concepción de lo público que este más allá de la eficiencia de la gestión pública y que se constituya como cuestión político-moral de la cosa pública. La corrupción al degradar la legitimidad y la calidad de la democracia, compromete la capacidad de las instituciones para proporcionar una comprensión de lo que es o debe ser lo público. En este libro a partir del análisis de los datos conseguidos en distintas investigaciones sobre corrupción realizadas en el Centro de Referência do Interesse Público (Crip)¹ de la Universidad Federal de Minas Gerais (UFMG)², los autores abordan la corrupción a partir de dos enfoques: a) el impacto de la corrupción en la cultura política brasileña y sus consecuencias para la legitimidad de las instituciones políticas y; b) el desarrollo de instituciones de control para luchar contra la corrupción y su eficiencia en la realización de la integridad pública.

Abordando en los primeros cuatro capítulos la relación entre la corrupción y la cultura política brasileña y en los cinco restantes la experiencia y el desarrollo institucional de la democracia brasileña ante el tema del control de la corrupción.

El primer capítulo, escrito por el profesor de filosofía política de la UFMG Newton Bignotto, aborda la relación entre corrupción y opinión pública. Comienza ofreciéndonos los datos de una investigación realizada por el Crip en 2009 en la cual se constataba que la mayoría de los brasileños consideraba el problema de la corrupción una marca propia de su vida pública (el 73% pensaba que la situación era muy grave, mientras que un 24% la juzgaban grave). A pesar de ello Brasil carece de un tratamiento sistemático de la cuestión y, sobre todo, de estudios en el tiempo que ayuden a comprender la extensión y profundidad de un fenómeno percibido como central en su vida pública y del cual se sabe poco.

Por tanto, en su opinión, el desafío actual ante los resultados que ofrecen las investigaciones es aprovechar correctamente los datos y usarlos como herramienta para comprender mejor los procesos que minan la vida pública. Y aunque para realizar una tarea de tanta com-

1 El CRIP realiza anualmente investigaciones sobre corrupción. Los informes con los datos están disponibles en: <<http://www.interessepublico.org>>.

2 Este centro, creado en 2006, es un centro interdisciplinar de investigación en el área de las ciencias sociales que trabaja sobre temas que afectan a la vida pública en el Brasil contemporáneo.

plejidad las investigaciones de opinión pública no son las más adecuadas está no es para él una razón suficiente para abandonar estos estudios basados en la percepción que del fenómeno tiene la opinión pública ni hay motivo para considerarlos una herramienta de análisis limitada. El problema, según señala, es delimitar con precisión el objeto perseguido por estos métodos de estudio y medir correctamente las conclusiones que de ellos se puedan sacar. Conclusiones que permiten pensar el problema con una visión más amplia que la utilizada por aquellos autores que sólo lo focalizan en elementos jurídicos, en la organización institucional o en los conflictos entre las diversas fuerzas económicas presentes en el escenario nacional.

Si se quiere construir un plan político para terminar con la corrupción cree que es necesario comprender la visión que el público tiene sobre la lacra que amenaza el Estado de derecho y las libertades fundamentales.

El segundo capítulo escrito por uno de los organizadores del libro, Leonardo Avritzer, trata de las consecuencias de la corrupción para la calidad de la democracia brasileña, principalmente su impacto en la legitimidad. La democratización brasileña mejoró el sistema político mediante la ampliación de los derechos, en especial aquellos relacionados a la participación política, recuperó las prerrogativas del poder judicial en el interior de la estructura del Estado y amplió los papeles y las diferentes formas de relación entre la sociedad civil y el gobierno pero no alteró las reglas básicas de su sistema político. Tampoco consiguió solucionar uno de sus mayores problemas: la corrupción.

La corrupción que es contemplada por muchos autores como una consecuencia natural de la sociabilidad brasileña, producto de la herencia ibérica y de las prácticas portuguesas en el período colonial. Análisis que Avritzer considera doblemente equivocado, tanto en lo que respecta a la percepción de esa cultura como a la comprensión de la política. En su opinión, se pretende transformar una disputa política entre los tolerantes y los críticos con la corrupción en un aspecto natural de la cultura brasileña, algo que es rechazado por los ciudadanos en las encuestas.

Aunque la gobernabilidad en Brasil está asegurada, así lo demuestra el alto número de propuestas aprobadas por el Congreso, paga por ello un alto precio, comprometiendo su capacidad administrativa y la reputación del Congreso. Como se puede ver de los datos de las investigaciones los ciudadanos consideran a las instituciones legislativas (Congreso, Senado, cámaras municipales...) las más corruptas. Esta situación hace necesario realizar algunas reformas: financiación total o parcial proceso de formación republicana de las instituciones y de los procedimientos de Estado brasileño. En lo que respecta a la corrupción es importante la construcción de la *Controladoria Geral da União* (CGU) y sus agendas.

Pero este proceso de formación republicana afronta dos grandes obstáculos, siendo el primero un dominio

de los medios de comunicación oligopolista que desconectan los procesos de formación de la cultura ciudadana y de la opinión pública. El segundo obstáculo es la financiación privada de los partidos en las elecciones, que provocan corrupción además de producir sobrerrepresentación de sectores sociales minoritarios y subrepresentación de sectores mayoritarios de la sociedad.

Rogério Arantes en el quinto capítulo trata de la reconstrucción institucional de la Policía Federal (PF) y su implicación en el control y la vigilancia de la corrupción en Brasil, dentro de un proceso de cambio más amplio e igualmente importante en los sistemas de justicia y de seguridad pública.

Brasil se ha caracterizado en los últimos años en lo que respecta a los controles democráticos por una importante variedad institucional y una gran diversidad de actores y de procesos dirigidos al fomento de la *accountability*. Pero, como señalaba Speck³, la simple proliferación de mecanismos de control no es garantía suficiente para la formación de un sistema eficaz de integridad⁴. En el caso de Brasil parece que la estructura de instituciones de *accountability* evolucionó mucho más por la vía de la conquista de la autonomía y de atribuciones por parte de instituciones individuales (burocráticas, administrativas, judiciales) dirigidas al papel de control, que por la idea de un sistema integrado y racionalizado desde el punto de vista de procedimientos y procesos. Lo que hay de articulación entre ellas, casi siempre, se debe al voluntarismo de sus integrantes.

La experiencia de la actuación de la Policía Federal en los últimos años en Brasil constituye un ejemplo de organismo estatal que se lanza a la tarea de control de la administración pública, vía investigación y persecución penal de la corrupción y el crimen organizado, buscando actuar coordinadamente con otras instituciones.

El trabajo realizado durante estos años por la Policía Federal unido al hecho de poner nombres de la biblia o de la mitología griega a sus operaciones, que ha causado gran impacto en la opinión pública y ha movilizó la atención de los medios de comunicación, ha conseguido que sus operaciones de combate a la corrupción sean más conocidas que las del Congreso, la Judicatura o la CGU y que sean consideradas más efectivas⁵.

En este proceso de adaptación institucional, la próxima etapa deberá implicar la mejora de la coordinación entre los estados y la Unión.

3 Bruno W. Speck (org.) (2002): *Caminhos da transparência*. Campinas, Unicamp.

4 Concepto adoptado por Transparencia Internacional como forma de designar al conjunto de actores públicos y privados implicados en el control de la corrupción.

5 Una investigación nacional realizada por encargo de la Organización de Magistrados brasileños en 2008 reveló que la policía federal gozaba de un saldo positivo de confianza del 46%, superior al del Ministerio Público (30%) o a la judicatura (195) y bastante próximo a la de las instituciones en quien más confían los brasileños, la Iglesia Católica (485) y las Fuerzas Armadas (635).

En el sexto, Fernando Filgueiras, aborda el desarrollo de las instituciones de control del Estado brasileño y el fortalecimiento de la transparencia como principio de gestión pública⁶. El reconocimiento de este principio creó la expectativa de que la transparencia serviría para una mayor articulación y organización de la administración pública, además de contribuir a la concretización de la *accountability* y, por tanto, a una disminución de la corrupción. El consenso sobre esa idea ha llegado a asumir actualmente, según el autor, la posición de una verdad irrefutable, teniendo el status de principio fundamental de la gobernanza democrática y siendo casi impensable una posición crítica sobre la transparencia en las democracias contemporáneas.

Pero para Filgueiras la democratización del Estado y la construcción de una gobernanza democrática exigen una extrapolación del concepto de transparencia hacia una concepción más inclusiva de *accountability*, que demanda en ese sentido, una concepción de publicidad que encuentre su base en un debate sobre el interés y la centralidad de los valores públicos en la gestión del Estado brasileño. De esa forma, la cuestión del control de la corrupción debe concebirse como una política de Estado, no como monopolio burocrático de la gestión de las políticas públicas.

Aunque la transparencia, cada vez mayor, es una condición importante no la considera suficiente para afrontar la corrupción en Brasil, ante la ausencia de sanciones eficientes y la impunidad de los delitos de corrupción. El resultado de una mayor transparencia, del modo en que fue construida en Brasil, lo que hace es alimentar una política de escándalo permanente, cuyas consecuencias no influyen sobre la gobernabilidad sino sobre la legitimidad de las instituciones.

Según el autor, sin abandonar los niveles de transparencia alcanzados, es fundamental reconsiderar el principio de publicidad como un valor más allá de la transparencia, que sea capaz de limitar la política de enfrentamiento con la corrupción y que consiga que el Estado y la sociedad caminen juntos en esa lucha.

Izabela Moreira Corrêa, gerente de Promoción de Ética, Transparencia e Integridad de la *Controladoria* General de la Unión (CGU), nos descubre en el séptimo capítulo los avances del desarrollo institucional del sistema de integridad pública en Brasil y la necesidad de conservar las reformas de la administración pública, centradas en la coordinación e integración de las actividades de las instituciones de control de la corrupción.

Las reformas pro integridad puestas en marcha recientemente por Brasil pueden separarse en tres áreas: a) aumento de la transparencia y de las posibilidades de implicación de los ciudadanos en la fiscalización de los recursos y de la prestación de los servicios públicos; b) introducción de controles internos basados en identificación de riesgos y; c) fomento de patrones de conducta

⁶ Desde la perspectiva gerencialista, la transparencia es un valor instrumental para el ejercicio de la *accountability*.

entre los agentes públicos federales. A estas reformas se unen los esfuerzos del Estado brasileño por mejorar el marco legal para la prevención y combate de la corrupción.

En lo que respecta a la promoción de la transparencia, Brasil avanzó mucho desde el año 2000. En 2004 se creó el Portal de Transparencia del Ejecutivo Federal, coordinado por la CGU, en el que se puede tener amplia información sobre los beneficiarios finales de los recursos públicos federales. También el Senado y la Cámara de Diputados tienen sus propios sites, *Siga Brasil* y *Fiscalize* respectivamente, con datos sobre el presupuesto de la Unión y su respectiva ejecución presupuestaria. Además del Portal de Transparencia, cada órgano o entidad de la administración pública federal debe publicar en internet una página de Transparencia Pública con, como mínimo, informaciones sobre su ejecución presupuestaria, concursos, contratos, convenios, dietas y empresas declaradas no idóneas y suspensas. A partir de 2009 también los estados y los municipios están obligados a divulgar en internet, en tiempo real, informaciones pormenorizadas sobre la ejecución presupuestaria y financiera.

Pero, como señala la autora, hay todavía bastante espacio para la mejora y el fortalecimiento de medidas e instituciones. En el área de promoción de la ética deben seguirse aprobando directrices, códigos y continuar con las jornadas y cursos a los empleados públicos (en una investigación realizada por el Crip sólo el 50% de los empleados públicos señalaron haber recibido alguna formación sobre ética en el servicio público). La transparencia también va mejorando mediante la aprobación en mayo de 2012 de la Ley de acceso a la información y por la divulgación de informaciones sobre las competencias y resultados alcanzados por las organizaciones de la administración pública federal (cartas de servicios, compras públicas...). Aunque uno de los temas más urgentes es la reforma de la legislación procesal penal brasileña, para permitir la aplicación de sanciones efectivas a los individuos implicados en actos de corrupción.

Maria Cristina Fernandes, editora de política en el periódico *Valor Econômico*, expone en el octavo capítulo las dificultades de la relación entre el periodismo brasileño y los escándalos de corrupción. En los medios de comunicación domina aun una concepción difusa de defensa de la ciudadanía en el ámbito de la cual la corrupción aparece como un fenómeno poco preciso y separado de intereses consolidados y duraderos. Esa separación impide no sólo el esclarecimiento de los nexos de interés que dan cuerpo y materialidad a la corrupción, sino que además obstruye su combate efectivo por la sociedad y el Estado.

Es necesario recuperar la principal función del periodista que es informar y olvidar las denuncias. Quien debe acusar son los hechos, cuando están bien contados, lo que ocurre cuando se oyen todas las partes y se trabaja con independencia.

Por eso, la batalla que los medios de comunicación deben ganar, aunque aun no lo han conseguido es la de

la información. El último de los capítulos está elaborado a partir de la transcripción de una conferencia sobre la experiencia alemana de lucha contra la corrupción pronunciada por el diputado alemán Tankred Schipanski en un seminario organizado por Crip en abril de 2010 en Brasilia. En él nos muestra como se combate la corrupción en el sistema político alemán y en la esfera privada, lo que incluye, a su vez, el mundo económico y corporativo como un espacio potencial de corrupción en las sociedades contemporáneas. Mediante los ejemplos de los casos FlickAffair y Siemens nos expone las diversas formas que la corrupción puede tomar (política y económica) y cuáles son las estrategias que los alemanes adoptaron para combatirla.

Para concluir señalando que la meta principal, en Alemania es cambiar las estructuras que crean oportunidades de corrupción, ya que la mayoría de las veces es más fácil cambiar las oportunidades que las personas, trabajando con una combinación de medidas legales, morales, preventivas y de represión.

Para finalizar me gustaría señalar el interés de un libro que aunque se refiere a un ámbito geográfico concreto, Brasil, trata un tema que no nos es, por desgracia desconocido, el de la corrupción. Y lo hace utilizando datos de encuestas de opinión pública y con un enfoque de cultura política e institucional.

También me parece importante reseñar el importante papel de apoyo financiero y logístico que fundaciones alemanas y americanas, en este caso la Fundación Konrad Adenauer y la Fundación Ford, tienen en la creación del centro de investigación, en los trabajos realizados por el grupo y en la publicación del libro.

Carmen Pineda Nebot

Joseph S. NYE (Jr.) *Las cualidades del líder*. Editorial PAIDÓS, Estado y Sociedad. Barcelona, 2011. 240 páginas.

¿Qué cualidades debe tener un líder para lograr el éxito, ya sea en los negocios o en la política? Esa es la respuesta principal que trata de responder nuestro autor en el libro que ocupa esta reseña. Joseph S. Nye Jr. es Profesor de Gobierno y Decano de la Kennedy School of Government de la Universidad de Harvard. En Washington ha ejercido las funciones de presidente del Consejo Nacional de Seguridad, Subsecretario de Estado y Secretario adjunto de Defensa bajo la administración del Presidente Clinton, organismos que, posteriormente, han reconocido su labor con la concesión de condecoraciones por servicios distinguidos. En España puede que su nombre le suene al lector porque publica artículos de opinión con cierta asiduidad en medios de comunicación como El País. Es ampliamente reconocido como uno de los pensadores liberales más destacados en política exterior, y es visto por algunos como el oponente al conocido conservador de la Universidad de Harvard Samuel P. Huntington. En 2005, Nye fue votado como uno de los

diez investigadores más influyentes de las relaciones internacionales en los EE. UU y, en 2008, la encuesta TRIP realizada entre 1.700 estudiantes de relaciones internacionales lo ubicó como el sexto erudito más influyente de los últimos veinte años, y el más influyente en la política exterior de Estados Unidos.

El profesor Nye es una referencia en asuntos de Relaciones Internacionales. Acuñó el término “poder blando” en la década de 1980 y apareció por primera vez en amplio uso después de un artículo que escribió en Foreign Policy en la década de 1990. Posteriormente, su noción de “poder inteligente” también se hizo popular con el uso de esta frase por miembros de la Administración Clinton, y más recientemente, la Administración Obama.

En el libro que nos ocupa, para definir las cualidades del líder, abordará dichos conceptos defendiendo para las relaciones internacionales una combinación de los poderes “duro” (poder militar y económico) y “blando” (poder cultural), cuya suma califica de “poder inteligente”. A lo largo del libro tratará de demostrar lo que califica de “inteligencia contextual”, es decir, la capacidad de un líder para saber combinar, en función del contexto, el poder duro o el poder blando.

El libro está estructurado en un prólogo, cinco capítulos, un apéndice a modo de resumen, y otros tres apartados de notas, bibliografía e índice analítico y de nombres, ya que una de las características de esta obra es la profusión de datos y referencias con 400 notas y una abundante documentación (23 páginas de bibliografía). Aunque ésta se trata de una mera estructura formal puesto que el libro aborda múltiples ideas con un guión que a veces cuesta seguir debido a la profusión de pensamientos que Nye expone a lo largo de sus páginas.

Joseph S. Nye Jr. abre el prólogo justificando la oportunidad del libro afirmando que dos terceras partes de los estadounidenses, y no sólo ellos, dicen que su país sufre una “crisis de liderazgo”: desconfían de sus dirigentes políticos, universitarios, en la empresa o los medios de comunicación. En el mundo actual el poder y el liderazgo están cambiando. El liderazgo supone poder, pero no todas las relaciones de poder suponen liderazgo. La relación entre el poder duro y el poder blando con el liderazgo, del que existen hasta 221 definiciones, es el objeto del libro.

En el primer capítulo, “Liderazgo”, examina a través de seis epígrafes la ubicuidad del término en los grupos y organizaciones a lo largo del tiempo, abordando la importancia de los líderes en la historia. El autor parte del reconocimiento a la idea de que el liderazgo está cambiando, las jerarquías son cada vez más horizontales y se integran en redes fluidas de contactos, lo que los teóricos del liderazgo califican de “compartido” y “distribuido”. Es un estilo que algunos autores denominan “liderazgo femenino”, ya que éste es definido como colaborador, participativo e integrador, dispuesto a aceptar y adoptar la conducta de los seguidores frente al

liderazgo masculino más firme, competitivo, autoritario y centrado en dirigir la conducta de los demás.

La actual desconfianza hacia los líderes, nos comenta Nye, no es nueva. De hecho, hace tres décadas los expertos ya se preguntaban qué había sido de ellos, algo que explica arguyendo varios estudios que afirman que la gente suele juzgar mejor a los líderes fallecidos que a los vivos. Continúa reflexionando el autor sobre este asunto para preguntarse sobre si son realmente importantes a lo que se autorresponde diciendo que caemos en el “error de atribución al líder”, esto es, cuando algo va bien o mal en un grupo o empresa, le atribuimos el resultado al líder ya que ello nos produce consuelo psicológico, una sensación de control indirecto y de deseo de entender sucesos confusos.

A continuación incluye en esta obra uno de los conceptos sobre el que girará la misma: el de líder transformacional, o aquel que cambia el curso de la historia por su cuenta (al más puro estilo del “líder hacedor” de Sidney Hook). Al hilo de esta explicación afirma que la importancia de los líderes depende de cómo diagnostican los problemas de su comunidad política, de sus respuestas para hacerles frente y de la medida en que movilizan el apoyo de la comunidad política a sus decisiones puesto que los acontecimientos crean ventanas de oportunidad que aprovechar y un líder será importante cuando tenga la intuición y la capacidad necesarias para aprovechar esas ventanas mientras se encuentran abiertas (ya que la mayoría de los líderes cotidianos pasan desapercibidos).

El ser humano intenta establecer jerarquías de dominación constantemente –a pesar de lo cual, ni los antiguos griegos ni romanos poseían un sustantivo abstracto para denotar el liderazgo– siguiendo vigente hoy en día el papel de líder guerrero que emplea el uso de la fuerza y el del guerrero inteligente que sabe dirigir sin su uso exclusivo. Otra de las cuestiones tópicas es la naturaleza del liderazgo, si se nace o se hace. Ante la creencia de lo primero, afirma Nye, hemos centrado nuestros esfuerzos en seleccionarlos más que en formarlos, ya que ambos están relacionados, teniendo en cuenta además el liderazgo situacional, esto es, el que varía en función de las circunstancias del grupo. Sin olvidarnos tampoco que el liderazgo supone movilizar a otras personas para un fin, no ser el primero en asumir un riesgo, sino aquel que orienta y moviliza seguidores. Alguien que ayuda a un grupo a establecer y conseguir unos objetivos comunes. El liderazgo pues, no se refiere sólo a quienes somos, sino también a lo que hacemos. Las funciones que realizan los líderes para los grupos humanos consisten en crear significado, fijar objetivos, reforzar la identidad y la cohesión del grupo, poner orden y movilizar la actuación colectiva.

En cuanto al estudio científico del liderazgo, éste ha pasado por varias fases: el enfoque centrado en los rasgos (predominante hasta la década de 1940), en el estilo (hasta los 60), el basado en la contingencia (hasta

principios de 1980) y el enfoque que desde entonces predomina, el centrado en la distinción entre el liderazgo carismático y el transformacional. Hay tantas variables potencialmente significativas para establecer qué se considera liderazgo con éxito que ha llevado a los investigadores a decir que éste es más un arte que una ciencia. Aunque nuestro autor se atreve a afirmar que se puede aprender a dirigir de varias maneras: mediante la experiencia y la intuición complementada con la capacidad de análisis (ser, saber, hacer) En el segundo capítulo “Liderazgo y poder”, bajo cuatro epígrafes, desarrolla su distinción entre poder duro y blando, aplicándolo a líderes y seguidores. Para poder definir ambos conceptos recurre al diccionario que precisa al “poder” como la capacidad de influir en la conducta ajena para obtener los resultados deseados, mediante la coacción con amenazas, el incentivo con recompensas y la atracción o persuasión. Sin olvidarnos que el poder siempre depende del contexto de la relación. Así, el poder duro se basa en incentivos y amenazas (coacción) y el poder blando en obtener los resultados que queremos atrayendo a los demás en lugar de manipular sus incentivos materiales (persuasión). En la vida real, ambos suelen ir unidos, una capa de atracción recubre relaciones basadas en la recompensa o la coerción.

El poder blando no equivale solo a la influencia (ya que ésta se puede basar en el poder duro de la amenaza o de la recompensa), ni a la persuasión o capacidad de motivar con la argumentación o de atracción, aunque todas ellas lo conformen. Los recursos del poder blando son las cualidades –tangibles o intangibles– que suscitan esa atracción.

Un asunto que aborda en este capítulo es “el poder de los seguidores”. En tiempos de crisis social, como una guerra o una depresión económica, los seguidores se sienten abrumados y pueden conceder a los líderes un poder que más adelante resulta difícil de recuperar (algo que ocurrió con Hitler). Sin embargo, en la vida moderna, la mayoría de las personas acaban actuando como líderes y como seguidores al mismo tiempo, puesto que no hay líderes sin seguidores y los seguidores suelen iniciar actividades en grupo que son las que intuyen los líderes para guiarles. El poder de los líderes depende de los objetivos que se integran en la cultura de los seguidores, es decir, el líder no hace sino conseguir el objetivo que tenían los seguidores y ese éxito y la nobleza de la empresa le confieren el papel de líder a la persona o personas que dirigieron esa misión.

Según Max Weber existen tres ideales de autoridad o poder legítimo (dos dependen de la posición y uno de la persona): la tradicional (basado en la herencia, un rey, por ejemplo), la racional o legal (elegido en función de criterios racionales, un director de una empresa) y la carismática (una persona encarna un don o irradia un magnetismo excepcional). Ahora Nye combina estas posibilidades con el poder blando y duro: algunos líderes sin autoridad formal (jefes de bandas criminales) usan

con eficacia para con sus seguidores tanto la coerción como el carisma; y otros con autoridad formal (oficiales del ejército) poseen el poder blando del carisma y el poder duro inherente a su posición; otros cargos formales (como el papado o el presidente de un gobierno) reciben obediencia de seguidores atraídos por la legitimidad de la institución aunque quien ocupe el cargo tenga poco atractivo personal. Así, quienes carecen de autoridad formal (movimientos sociales) tienden a basarse más en el poder blando y un estilo inspirador, mientras quienes ocupan cargos formales combinan recursos de poder duro y blando.

Aunque algunos estudios indican que la intimidación es perjudicial para el rendimiento de una organización, lo cierto es que los líderes que recurren a ella suelen triunfar. Si bien es cierto que prácticamente todos los líderes necesitan cierta medida de poder blando (no son líderes quienes recurren a la coerción sino personas que ejercen su poder), cuando el ejercicio del poder duro va en detrimento del blando el liderazgo se hace más difícil. Y así llegamos a una de las tesis principales del libro: la capacidad de combinar poder duro y poder blando es una estrategia eficaz que denomina “poder inteligente”.

El conocimiento es poder y en esta era de la información el control de los flujos de información en las redes (capital social) es una fuente importante de poder para los líderes. Las redes basadas en vínculos fuertes tienen el poder de la lealtad, pero ofrecen resistencia al cambio; sin embargo, los vínculos débiles son más eficaces a la hora de adquirir información nueva y no redundante. El liderazgo democrático se basa en estas estrategias: un buen político tiene que ser una persona con una gran capacidad para formar amistades superficiales mientras goza de cierta lealtad. Uno de los interrogantes en torno a las redes es el efecto de Internet en los estilos de liderazgo del futuro: ¿tendrán las generaciones más jóvenes actitudes diferentes hacia el liderazgo? Según incipientes estudios en la materia, los estilos de liderazgo de los jóvenes se basan en la cooperación, la sociabilidad y el poder blando (influencia). Asimismo, también resulta interesante la incidencia de la globalización en el liderazgo, las identidades entremezcladas; así como la revolución de la información y la caída de costes de la informática que permite a cualquier persona comunicarse masivamente (y no sólo ellos sino desde las ONGs a las organizaciones terroristas transnacionales o la pérdida del papel mediador de las instituciones), sin jerarquías, horizontalidad en las comunicaciones e incentivos renovados.

Estos hechos están cambiando el liderazgo, y con él la política y el gobierno. Los métodos jerárquicos –tradicionales– basados en el mando ya no funcionan frente a la admiración, la colaboración y el aplauso, mucho más eficaces (lo que denominamos anteriormente “liderazgo femenino”, que se antoja más eficaz).

Llegamos así al ecuador del libro con su tercer capítulo, “Clases y aptitudes”, en el que examina las clases de líderes así como sus técnicas y aptitudes, partiendo de la advertencia de que examinar todas las variedades valdría de poco al haber líderes de todo tipo.

Una de las clasificaciones más habituales es la del liderazgo carismático o no. El carisma (don divino o de gracia) es el poder especial de una persona (blando) para inspirar fascinación y lealtad. Aunque también es cierto que en determinadas ocasiones, como las crisis sociales, los seguidores angustiados buscan un líder y le atribuyen carisma. Los líderes carismáticos se basan más en recursos de poder personales e inspiradores que en el poder que otorga un ocupar un cargo de autoridad, aunque a veces el poder que conllevan estos cargos crea un aura de carisma en quienes lo ocupan a pesar de ser personas corrientes (indiferentemente de su cercanía o atractivo personal). El carisma es difícil de identificar de antemano y se suele atribuir a posteriori. También nos encontramos con que los seguidores atribuyen carisma a los líderes cuando sienten una fuerte necesidad de cambio. Hoy en día, usamos el concepto carisma atribuyéndoselo a las personas tanto como rasgo intrínseco (atracción personal o comunicación no verbal) como aptitudes aprendidas.

Llegamos así a los líderes transformacionales que otorgan poder a sus seguidores, apelando a sus ideales y valores morales, utilizando los conflictos y las crisis para concienciar a sus seguidores y transformarlos. Hacen que trasciendan su interés personal a favor de los objetivos superiores del grupo (intereses colectivos poder blando). Frente a estos nos encontramos con los líderes transaccionales que motivan a sus seguidores apelando a sus intereses particulares, esto es, se basan en la recompensa, el castigo y el interés personal (poder duro). Al igual que el poder duro y el blando pueden ser complementarios, los estilos de liderazgo correspondientes no se excluyen mutuamente. De hecho, el secreto del éxito reside en la capacidad de los líderes para combinarlos en los contextos adecuados, lo que Michael Mumford y Judy Van Doorn denominan “líderes pragmáticos”. Así, el estilo transaccional es más frecuente y eficaz en entornos estables y previsibles y el estilo transformador en periodos de cambios sociales y políticos rápidos.

Pero para ello los líderes deben reunir una serie de aptitudes que Nye desarrolla a lo largo del capítulo. En el caso del poder blando: inteligencia emocional, comunicación y visión. Y para el poder duro: capacidad de organización y sentido crítico.

En el cuarto capítulo aborda la “Inteligencia contextual”, esencial para el poder inteligente, como ya habíamos tenido ocasión de comprobar en el anterior capítulo (liderazgo pragmático). Puesto que el poder depende del contexto, esto nos lleva al tercer vértice del triángulo conceptual del liderazgo: los seguidores y el contexto. ¿Por qué algunos líderes triunfan en unos contextos y fracasan en otros? Ejemplos de ello tene-

mos abundantes en la historia y es una buena pregunta que Nye responde aplicando la inteligencia contextual, es decir, por la capacidad de entender un entorno que evoluciona (adaptabilidad) y aprovechar las tendencias. Está correlacionada con la inteligencia emocional ya que sin sensibilidad por las necesidades de los demás, el puro análisis cognitivo y la experiencia pueden no ser suficientes para un liderazgo eficaz. Para ello los líderes deben saber actuar en cinco dimensiones que tienen una importancia especial para la capacidad intuitiva de la inteligencia contextual: cultura, distribución de recursos de poder, necesidades y exigencias de los seguidores, urgencia y flujos de información.

Llegamos así al quinto y último capítulo del libro en el que, bajo el título “Buenos y malos líderes”, examina el buen y mal liderazgo desde el punto de vista de la eficacia y de la ética. Según D. C. McClelland y D. H. Burnham existen tres grupos de personas en función de su motivación: las que se preocupan por hacer mejor las cosas, motivadas por la “necesidad de logro”; las que piensan más en mantener buenas relaciones con los demás, que tienen “necesidad de afiliación”; y las más interesadas en influir en los demás, motivadas por la “necesidad de poder”. Tras su estudio, los líderes más eficaces pertenecían al tercer grupo, si bien es cierto, ética y poder no tienen por qué oponerse y se pueden reforzar mutuamente. Esto nos lleva a la definición de qué entendemos por bueno y malo: el buen líder es el que es eficaz ayudando a un grupo a fijar y lograr objetivos para bien o para mal. En la práctica juzgamos la eficacia y la ética en función de los fines, los medios y las consecuencias. Por otra parte, el mal liderazgo se referiría a prácticas carentes de ética.

En este capítulo también aborda el tema de la moralidad pública y privada de los líderes, resolviendo que en la esfera privada los líderes están sometidos a las normas morales comunes y en la función pública, se le puede exigir, como dirigente, que tome decisiones que en el plano personal no llevaría a cabo, como el caso de declarar la guerra (“problema de las manos sucias”). Ante estos conflictos, para mantener su conciencia y su sentido de integridad, lo aconsejable es que separe la esfera pública de la privada.

Ligado a lo anterior, Nye aborda el engaño del líder a sus seguidores, ya sea por su interés personal o el del grupo, pero ante esto podemos caer en que en qué momento lo hacemos para beneficiar al grupo y que el fin último justifica los medios. Sentencia nuestro autor que el engaño suele acabar volviéndose contra el líder. En relación a este asunto, introduce el concepto “suerte moral”: cuando los actos de un líder se justifican por sus consecuencias se plantea la cuestión de los costes que estos actos han supuesto para otros.

Respecto a la ética de los líderes transformacionales y los transaccionales, podemos pensar que, guiados por diferentes objetivos, los primeros son mejores o más éticos que los segundos, pero esto no siempre es así.

Una de las paradojas del liderazgo es que, si éste es muy fuerte, perjudica a la institución a la que pertenece. El líder debe tener presente que uno de los roles más importantes es diseñar y mantener instituciones y sistemas (eficacia y ética) que permitan una aplicación eficaz y moralmente correcta de esa visión. Un líder necesita crear un marco institucional donde las normas y los valores de la empresa sean tan compartidos y su reputación de integridad tan sólida que la mayoría de los directivos y empleados quieran triunfar de la manera correcta. El buen liderazgo no consiste sólo en inspirar a la gente mediante una visión majestuosa, sino también crear y mantener los sistemas y las instituciones que per Asimismo, a los líderes debemos juzgarlos por los significados que crean y enseñan a sus seguidores, crear una narración que de significado a la situación en la que se encuentran. También aboga por erradicar la idea simplista del determinismo cultural de que la sociedad tiene los líderes que se merecen, aunque está claro que los malos seguidores contribuyen a producir malos líderes y encorsetan a los buenos. Los mejores seguidores son los que, aun pensando por su cuenta, son muy leales: el líder les otorga poder y ellos, a su vez, le otorgan poder al líder en un contrato social basado en la confianza que ayuda al líder a no cometer errores.

En definitiva, cuando más se extiende la democracia más se extienden las oportunidades de liderazgo, pero más difícil resulta para los líderes ejercer un poder duro. La atracción y la persuasión propias del poder blando ganan en importancia y los líderes deben saber adaptarse a las jerarquías horizontales y hallar maneras de otorgar poder a sus seguidores. Porque lo importante es que el líder –que no nace, sino se hace, el liderazgo se puede aprender– pueda cambiar haciendo gala de dos características que poseen todos los buenos líderes: madurez emocional con menos egoísmo y un estilo de dirección democrático y pedagógico. Un magnífico libro sobre el poder y el liderazgo.

Ignacio Martín Granados
Político

Nogueira López, Alba (dir.): *La termita Bolkeinstein, Mercado único vs. Derechos ciudadanos, Civitas, 2012, 463 págs.*

La aprobación de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento europeo y del Consejo de 12 de diciembre de 2006 relativa a los servicios en el mercado interior y su transposición han marcado un punto y aparte en lo que ha sido el ejercicio de actividades económicas y de servicios en Europa, según la directora y una de las autoras de este importante libro, la profesora de Derecho Administrativo de la Universidad de Santiago de Compostela, Alba Nogueira López.

Efectivamente, esta normativa comunitaria, conocida comúnmente como la Directiva Bolkestein, en honor al representante de la Comisión que la impulsó, ha supues-

to un fuerte programa de reformas o, incluso, si así se prefiere, una revolución administrativa, conforme a lo indicado de forma reiterada y sucesiva por una parte importante de la doctrina.

En el año 2006, con el objetivo de consolidar un mercado único que garantizara la libertad de establecimiento de los prestadores de servicios, así como la libre circulación de los mismos, las instituciones europeas ordenaron a los Estados miembros la supresión de barreras en el sentido más amplio del término. Se impuso, entre otras transformaciones, un cambio en el régimen de control de acceso a las actividades económicas. Se instauró el tránsito de una Administración autorizadora a una Administración comprobadora con la consiguiente preferencia, en nuestro país, de la comunicación previa o la declaración responsable sobre la tradicional figura de la autorización.

Es evidente que si bien las instituciones europeas no perseguían ninguna finalidad novedosa, ya que la misma estaba en consonancia con lo dispuesto en el Título III “Libre Circulación de personas, servicios y capitales” del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea, sus métodos y medidas sí que resultaban insólitos por el cambio de mentalidad que aparejaban tanto para la Administración como para el ciudadano.

El impacto extraordinario de la Directiva de Servicios sobre el Derecho y particularmente sobre el Ordenamiento jurídico-público justifica sobradamente estudios como “La termita Bolkeinstein, Mercado único vs. Derechos ciudadanos”. Esta obra, de título tan sugerente, y compuesta por quince capítulos, recoge las reflexiones de juristas de distintas disciplinas y países, prueba evidente, una vez más, de la dimensión de la repercusión de la citada Directiva.

Desde la perspectiva administrativista, los distintos capítulos fueron redactados por los profesores José Esteve Pardo, Iñigo Urrutia Libarona, Mariola Rodríguez Font, Alba Nogueira López, Diana Santiago Iglesias, Juan José Díaz Sánchez, Rubén Martínez Gutiérrez, María Antonia Arias Martínez, Juan José Pernas García y José Manuel Pérez Fernández. Tras su lectura, se percibe la gran diversidad de problemas e interrogantes que la Directiva de servicios plantea en el campo jurídico-administrativo. En estas páginas se debate ampliamente sobre la declaración responsable y la comunicación previa pero, también, se recapacita en relación a la Administración electrónica y la ventanilla única como instrumentos de simplificación procedimental en aras de una profunda liberalización del sector servicios. Se repasa la incidencia de la mencionada Directiva en la regulación del silencio administrativo y se analiza el efecto de las reformas emprendidas en dos sectores puntuales; el medio ambiente y el comercio. En la presente obra las controversias son continuas y las disecciones profundas; puesto que ni siquiera la transposición de la normativa comunitaria ha sido pacífica en tanto en cuanto el ámbito de la Directiva, como es conocido, ha sido extensísimo. Nume-

rosas voces han apuntado a que la adaptación del Derecho interno a esta norma ha sido una labor de extrema complejidad. Sobre esta cuestión y la acción del Estado central, de las Comunidades Autónomas y de las Administraciones en esta materia, “La termita Bolkeinstein, Mercado único vs. Derechos ciudadanos” ofrece también su peculiar punto de vista con un capítulo dedicado exclusivamente a este tema y que lleva por rúbrica “Cuestiones competenciales derivadas del proceso de incorporación de la Directiva de Servicios”, cuyo autor es Iñigo Urrutia Libarona.

Por otro lado, es importante también resaltar que en este volumen la aproximación a la Directiva de servicios no se realiza exclusivamente desde la óptica del Derecho Administrativo. El enfoque del Derecho privado está igualmente presente en los trabajos de los profesores Laura Carballo Piñeiro, Marta Carballo Fidalgo y Xosé Manuel Carril Vázquez. En esta páginas, el lector tiene la oportunidad de conocer, entre otras cuestiones, la conexión de la Directiva de servicios con la política comunitaria de consumo, algunos de los motivos que impiden a la Directiva de servicios consagrar en toda su plenitud el principio del país de origen o la situación de la protección de los trabajadores en el nuevo marco regulatorio.

Es imprescindible señalar, por último, que la necesidad de mejorar la regulación del sector servicios, reduciendo trabas injustificadas o desproporcionadas para su ejercicio, ha suscitado numerosas polémicas, no sólo entre nosotros, sino también en el extranjero. En este último caso, Claudia Tubertini, Massimo Montedouro y Geord Adlersá lo atestiguan en sus respectivas colaboraciones a esta obra. Los dos primeros abordan de forma exhaustiva los rasgos más relevantes del régimen de intervención administrativa establecido en Italia tras la Directiva de servicios. Se aborda en profundidad el estudio de la llamada “indicación certificada de comienzo de actividad” como título de habilitación y se refleja la incertidumbre de si la misma representa una verdadera liberalización del operador económico para la prestación de servicios o si, por el contrario, supone una forma simplificada del tradicional régimen de autorización. Si las valoraciones de Claudia Tubertini y Massimo Montedouro en relación a la legislación italiana son bastante negativas, las opiniones de Geord Adler vertidas sobre el papel del legislador austriaco lo son igualmente. El autor austriaco resalta que la implantación de la Directiva de Servicios para un país basado en una estructura federal es un auténtico reto. El último Estado en transponerla al Derecho interno ha sido, precisamente, Austria y, entre las explicaciones de este retraso, estarían las disputas entre partidos políticos y la distribución competencial entre el ámbito federal y el estatal. “Aspectos de la implantación de la Directiva de servicios en Austria” es un capítulo en el que, entre otros aspectos, se hace alusión a este problema constitucional y al papel limitado de las ventanillas únicas, simples centros de administración de correo sin ningún poder decisorio.

Estamos, en definitiva, ante una obra útil, importante y sugerente, excelentemente dirigida por la profesora Alba Nogueira López y eficazmente coordinada por los profesores María Antonia Arias Martínez y Marcos Almeida Cerredá. “La termita Bolkeinstein, Mercado único vs. Derechos ciudadanos” tiene el claro mérito de analizar desde la perspectiva multidisciplinar y comparada la Directiva de servicios, un proyecto europeo que auspicia la vieja y clásica aspiración de un mercado único, pero generando, a la vez, unos impactos, especialmente sociales, que podrían vulnerar, en algún caso, el principio de buena gobernanza.

Andrea Garrido Juncal