

administración & ciudadanía.

Sumario_

01 MICHAEL BARZELAY (Escuela de Economía y Ciencia Política de Londres), «El estudio del desarrollo de estrategias en las organizaciones gubernamentales: como integrar la gestión estratégica y las teorías de prácticas sociales».

02 NÚRIA BOSCH (IEB / Univ. de Barcelona), «Algunas propuestas para la ampliación de competencias de los gobiernos locales españoles». _03_ SARA FERNÁNDEZ (Univ. de Santiago), SUSANA ALFARO (Univ. de Santiago) y ALBERTO VAQUERO (Univ. de Vigo), «Internacionalización en los sistemas universitarios regionales españoles: situación actual y propuestas de mejora».

04 MONEYBA GONZÁLEZ (Univ. de Santiago), «Desarrollo urbano y liderazgo en el contexto de la gobernanza local. Estudio de casos: Santiago de Compostela (España) y Constanza (Alemania)».

05 EMILIO LUQUE (UNED), «Capital social, sostenibilidad y participación deliberativa». _06_ DIEGO MARTÍNEZ (Centro de Estudios Andaluces / Univ. Pablo de Olavide), «Las agencias tributarias autonómicas: una visión panorámica».

07 JOSÉ RAMÓN MONTERO (Instituto Juan March / UAM) e IGNACIO LAGO (UPF), «Atajos informativos y voto en tres referendos españoles». _08_ OCTAVIO SALAZAR (Univ. de Córdoba), «Las elecciones locales y sus efectos en el sistema de gobierno municipal».

_Recensiones_01_ VÍCTOR JOSÉ MONTES (Univ. de Vigo): Diego Martínez y José Sánchez (coords.) (2005), «Financiación regional de la sanidad y sus perspectivas de reforma». _02_ JOSÉ CARLOS ARIAS (Univ. de Vigo): Javier Santiso (2006), «La economía política de lo posible en América Latina». _03_ JOSÉ CAAMAÑO (Univ. de Santiago): J.-E. Lane (2005), «Public Administration and Public Management: The Principal-Agent Perspective». _04_ FERNANDO LUIS DE ANDRÉS (Asesoría del Valedor do Pobo): J. A. González (2005), «El Valedor do Pobo: del Ombudsman sueco al comisionado parlamentario gallego».

VOL.1_nº2_2006_ Revista da Escola Galega de Administración Pública.

administración & ciudadanía.

Consejo Editorial

_PRESIDENTE

ANTONIO IZQUIERDO ESCRIBANO.
Director de la Escola Galega de Administración Pública y catedrático de Sociología [Universidad de A Coruña].

_DIRECTOR

RAMÓN BOUZAS LORENZO.
Profesor titular de Ciencias Políticas y de la Administración [Universidad de Santiago de Compostela].

Comité Científico

_Área de Ciencias Políticas

FERNANDO JIMÉNEZ SÁNCHEZ.
Profesor titular de Ciencias Políticas y de la Administración [Universidad de Murcia].

_Área de Ciencias de la Administración

CARLES RAMIÓ MATAS.
Profesor titular de Ciencias Políticas y de la Administración [Universidad Pompeu Fabra].

_Área de Derecho Administrativo

XAVIER FERREIRA FERNÁNDEZ.
Profesor titular de Derecho Administrativo [Universidad de Santiago de Compostela].

_Área de Derecho Constitucional

EVA SÁENZ ROYO.
Profesora ayudante de Derecho Constitucional [Universidad de Zaragoza].

_Área de Economía

SANTIAGO LAGO PEÑAS.
Profesor titular de Economía Aplicada [Universidad de Vigo].

_Área de Sociología

FABRIZIO BERNARDI.
Profesor titular de Sociología [UNED].

_Administración & Ciudadanía se publica con una periodicidad semestral. Además de los dos números anuales, Administración & Ciudadanía ofrece un número anual de contenido monográfico.

_Administración & Ciudadanía está disponible en formato impreso y electrónico en lengua gallega y castellana. Asimismo, dispone de una versión en lengua inglesa editada en formato electrónico.

_Para mayor información sobre la publicación visite el portal web de la EGAP en: <http://www.egap.xunta.es>

EDITA:

ESCOLA GALEGA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (EGAP)

Rúa de Madrid 2 – 4, Polígono das Fontiñas
15707 Santiago de Compostela

REVISIÓN LINGÜÍSTICA:

Sara Pino Ramos
Laura I. Rubio Rendo
José María Díaz Lage
Antonio J. Monteserín García

CORRECTORES TÉCNICOS:

Celestino García Arias
Daniel Blanch

DISEÑO Y MAQUETACIÓN:

Krissola Diseño, S.L.

IMPRIME:

Gráficas Salnés, S.L.

I.S.S.N.:

1887-0279

DEPÓSITO LEGAL:

La revista Administración & Ciudadanía no se responsabiliza de las opiniones vertidas en los presentes artículos de esta publicación. Estas opiniones son estrictamente responsabilidad exclusiva de su autor o sus autores.

Sumario



_ ARTÍCULOS

[7-173]

_ Michael Barzelay (Escuela de Economía y Ciencia Política de Londres), «**El estudio del desarrollo de estrategias en las organizaciones gubernamentales: cómo integrar la gestión estratégica y las teorías de prácticas sociales**».

[9-26]

_ Núria Bosch (Instituto de Economía de Barcelona/ Univ. de Barcelona), «**Algunas propuestas para la ampliación de competencias de los gobiernos locales españoles**».

[27-41]

_ Sara Fernández (Univ. de Santiago), Susana Alfaro (Univ. de Santiago) y Alberto Vaquero (Univ. de Vigo), «**Internacionalización en los sistemas universitarios regionales españoles: situación actual y propuestas de mejora**».

[43-73]

_ Moneyba González (Univ. de Santiago), «**Desarrollo urbano y liderazgo en el contexto de la gobernanza local. Estudio de casos: Santiago de Compostela (España) y Constanza (Alemania)**».

[75-95]

_ Emilio Luque (UNED), «**Capital social, sostenibilidad y participación deliberativa**».

[97-108]

_ Diego Martínez (Centro de Estudios Andaluces/ Univ. Pablo de Olavide), «**Las agencias tributarias autonómicas: una visión panorámica**».

[109-129]

_ José Ramón Montero (Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales (Instituto Juan March) / Univ. Autónoma de Madrid) e Ignacio Lago (Univ. Pompeu Fabra), « Atajos informativos y voto en tres referendos españoles ».	[131-150]
_ Octavio Salazar (Univ. de Córdoba), « Las elecciones locales y sus efectos en el sistema de gobierno municipal ».	[151-173]
_ RECENSIONES	[175-207]
_ Víctor José Montes (Univ. de Vigo): Diego Martínez y José Sánchez (coords.) (2005), « Financiación regional de la sanidad y sus perspectivas de reforma ».	[177-181]
_ Xosé Carlos Arias (Univ. de Vigo): Javier Santiso (2006), « La economía política de lo posible en América Latina ».	[183-187]
_ José Caamaño (Univ. de Santiago): J. E. Lane (2005), « Public Administration and Public Management: The Principal-Agent Perspective ».	[189-201]
_ Fernando Luis de Andrés (Asesoría del Valedor do Pobo): J. A. González (2005), « El Valedor do Pobo: del Ombudsman sueco al comisionado parlamentario gallego ».	[203-207]
_ SUMMARY	[209-211]
_ NORMAS DE PUBLICACIÓN	[213-214]
_ BOLETINES DE SUSCRIPCIÓN	[215-216]



Artículos

El estudio del desarrollo de estrategias en las organizaciones gubernamentales: cómo integrar la gestión estratégica y las teorías de prácticas sociales



*¿Cómo debería tratar el tema de la estrategia la investigación sobre la gestión pública?
¿Cómo se pueden obtener nuevas comprensiones acerca de la estrategia en la gestión pública?
¿Cómo debería relacionarse el trabajo académico acerca de la estrategia en la gestión pública con el conjunto de la investigación acerca de la gestión estratégica y los estudios de la organización? Estas preguntas subyacen a este artículo metateórico.&*

& Palabras clave: gestión pública, estrategia, prácticas sociales, gobierno, prácticas organizativas

1. INTRODUCCIÓN

¿Cómo deberíamos tratar el tema de las estrategias en la investigación sobre gestión pública? ¿Cómo podemos desarrollar nuevas ideas acerca de las estrategias en la gestión pública? ¿Qué relación deben tener los trabajos académicos sobre estrategias de gestión pública y el campo de la gestión estratégica y los estudios de organización? Éstas son las preguntas que vertebran este artículo, lo cual da un indicio de que éste es un trabajo metateórico y no un análisis exhaustivo del desarrollo de estrategias en la esfera gubernamental.

Como respuesta general a estas preguntas propongo lo siguiente: que los estudiosos de la gestión pública desarrollen colectivamente una ciencia clínica de las prácticas organizativas en el sector público, incluido, como una parte fundamental de esta ciencia clínica, el desarrollo de estrategias. En este sentido, el desarrollo de estrategias se considera una función universalmente relevante, que debe llevarse a cabo ajustándose a cada situación, de una forma particular para unas circunstancias concretas y un lugar específico. La investigación en este campo debería ser de utilidad para actores que tengan que evaluar y diseñar prácticas para el desarrollo de estrategias locales.

Resulta provechoso que la investigación estudie cómo entender la función del desarrollo de estrategias, además de identificar de dónde surgen los problemas a la hora de llevar a cabo dicha función en entornos gubernamentales. Lo que se puede estudiar empíricamente son las prácticas organizativas, que son posibles escenarios para el desarrollo de estrategias: la investigación debería proporcionar una explicación causal de los posibles escenarios de desarrollo de estrategias. Para esta tarea resultan útiles estudios comparativos de una diversidad de casos, siempre y cuando las dinámicas de los escenarios sean explicadas a partir de una base teórica apropiada. Los enfoques analíticos deben ser procesales (en cuanto examinan las relaciones dinámicas entre acciones, relaciones microsociales y conocimientos prácticos locales) y a la vez contextuales (en cuanto examinan los efectos de acuerdos institucionales, redes y dinámicas del horizonte político y práctico). Los análisis que se ajusten a estos criterios nos pueden llevar a un nuevo entendimiento de cómo pueden las prácticas organizativas contribuir a superar (o acentuar) algunas de las dificultades recurrentes en el desarrollo de estrategias en el ámbito gubernamental.

Si bien este enfoque procesal y contextual ya está firmemente arraigado en los estudios organizativos y en la investigación sobre procesos estratégicos y toma de decisiones en el gobierno, algunos desarrollos recientes en publicaciones especializadas sobre prácticas sociales, teorías sociales del aprendizaje y formación de estrategias pueden proporcionar nuevas ideas acerca de cómo mejorar este tipo de análisis. Algunas de estas ideas han pasado a la bibliografía sobre estudios organizativos, y su influencia parece ir en aumento. La investigación en el campo de los casos empíricos sobre desarrollo de estrategias debería experimentar el uso de estas perspectivas innovadoras al estudiar la acción, el aprendizaje y las prácticas situadas. El mayor reto al que nos enfrentamos, y que apenas se ha llegado a percibir, es el de interrelacionar ese trabajo empírico con las tradiciones intelectuales del campo de la gestión estratégica. Si los investigadores avanzan por este camino, puede que lleguemos a algo acertado y útil que decir acerca de cómo cumplir con la función de desarrollar estrategias en un contexto gubernamental.

Este artículo está vertebrado de la siguiente manera: la primera sección acota el tema, hablando de la función de desarrollar estrategias; la segunda introduce las teorías de prácticas

sociales, combinando variantes europeas y norteamericanas; la tercera sección examina ciertos esfuerzos actuales por desarrollar este enfoque teórico dentro de los estudios organizativos, sobre todo en lo que atañe a la formación de estrategias (Jarzabkowski, 2005); en la cuarta sección examinamos cómo habría que situar la investigación sobre el desarrollo de estrategias gubernamentales dentro de debates más amplios sobre gestión estratégica y prácticas organizativas; y la quinta sección ofrece unas conclusiones.

2. LA FUNCIÓN DE DESARROLLAR ESTRATEGIAS

Hace ya tiempo que las teorías sobre las prácticas de las organizaciones están organizadas en torno al concepto de funciones organizativas (Fayol, 1930; Starbuck, 2003: 168). La genealogía del desarrollo de las estrategias como categoría se remonta al concepto de planificación. Decir que el desarrollo de estrategias constituye una función es tanto como decir que hay que dedicar esfuerzo a su realización; este esfuerzo prudencial está justificado por el efecto que se espera que tenga en el rendimiento de la organización. Dicho de manera negativa, la actuación de una organización podría verse perjudicada si la función no se llevase a cabo de una manera eficaz.

Dentro de este marco hay diversas maneras de concebir la función del desarrollo estratégico, y entre ellas está el argumento designado como del holismo. Una de sus premisas sostiene que las organizaciones son sistemas compuestos de innumerables partes; estas partes pueden concebirse como unidades, personas, activos, emplazamientos geográficos, subculturas y actividades. Otra premisa es que el nivel de rendimiento de una organización depende de la interacción que se dé entre estas partes; más concretamente, es posible mejorar el rendimiento por medio de la unificación del esfuerzo del personal, la integración de activos complementarios, y la coalescencia del apoyo de diversos interesados externos. Desde un punto de vista holístico, estas ventajas en el rendimiento son meramente potenciales: no siempre se convierten en realidad. Es importante hacer que estas potencialidades sistémicas se den en la práctica, y para eso está el desarrollo de estrategias.

Un segundo argumento tiene que ver con el enfoque de “prepararse para el futuro” (Hamel y Prahalad, 1995; Barzelay y Campbell, 2003; van der Heijden, 2005). De acuerdo con este enfoque, los contextos externos de las organizaciones cambian ineluctablemente, generando nuevas presiones para alcanzar objetivos y una alteración de las circunstancias ambientales. Otra premisa es que las organizaciones tienden a caer en “trampas de competencia”, en las que su trayectoria de desarrollo es la de mejorar más y más en acciones estrechamente relacionadas con lo que se ha hecho previamente (Levitt y March, 1988). Cuando esta tendencia se combina con un contexto externo variable, existe la posibilidad de que a largo plazo se obtenga un resultado insatisfactorio. Desde este punto de vista, la tendencia a caer en una trampa de competencia debe ser contrarrestada, y para eso está (en parte) el desarrollo de estrategias.

Téngase en cuenta que hasta ahora no se ha utilizado el término “planificación estratégica”¹. Este término se refiere a una visión particular –acaso históricamente específica– de la práctica de desarrollar estrategias (Mintzberg, 1994). Algunos partidarios de esta visión tendían a sugerir que ciertos diseños de procesos –determinadas técnicas y actividades cognitivas concretas– tienen un valor intrínseco, pero no ponían énfasis en el hecho de que la adaptación de actividades a las funciones escogidas requiere la aplicación de pensamiento crítico e inteligencia en el diseño. De hecho, el término “planificación” evitaba toda distinción entre el diseño de actividades y su función.

El término “planificación estratégica” implicaba también que el resultado de un esfuerzo planificador debía ser un plan estratégico. Hoy en día esta visión se considera muy polémica: hay quien argumenta que el resultado bien podría ser otro tipo de producto, que daría pie a respuestas diferentes de las que produciría un plan concluyente y autoritativo. Por ejemplo, alguna gente aboga por la generación de visiones estratégicas bien ponderadas, incluido el compromiso de cultivar ciertos tipos de competencias organizativas (Hamel y Prahalad, 1995). Como no es necesario que el resultado sea un plan, y como el proceso no tiene por qué incluir técnicas que sean consideradas intrínsecamente valiosas, es mejor hablar de prácticas de desarrollo de estrategias que de planificación estratégica.

La función de desarrollar estrategias se lleva a cabo a partir de sucesivos ciclos o iteraciones; cualquier ciclo se compone de un proceso y un estado final. De manera abstracta y general, el estado final es una volición organizativa afirmada, revisada o creada. La palabra “volición” sugiere una aspiración y una intención: tiene que ser colectiva para contar como un aspecto de la estrategia. Estas voliciones pueden ser muy abstractas (como la declaración de una misión o unas competencias fundamentales) o relativamente granulares (como definir los parámetros del negocio o las medidas de rendimiento); pueden expresarse mediante varios medios y representarse por medio de diversos artefactos (como las declaraciones o planes de visión). Los temas que deben tratar las voliciones variarán dependiendo del enfoque práctico adoptado, al igual que existen diferencias entre los enfoques holístico y de “preparación para el futuro”.

Es importante el proceso de un ciclo de desarrollo de estrategias (en tanto diferente del estado final), y todo el mundo estará de acuerdo en que el proceso de desarrollo de estrategias debe incluir el pensamiento estratégico. Podemos decir que la ideación –sucesivos episodios de pensamiento colectivo– es un componente importante del desarrollo de estrategias. Procesalmente, la ideación estará influenciada por quiénes están presentes, los pasos que siguen, y cómo debaten; también influirá el enfoque que se haya adoptado localmente para el desarrollo de estrategias, pues aunque no influya en el contenido específico de las voliciones estratégicas, puede influir en su forma.

Los estudiosos de las estrategias en el campo de los estudios organizativos han entablado un debate metateórico, recurriendo en gran medida a las teorías (microsociológicas) de prácticas sociales, e investigando casos, teniendo muy presentes estas discusiones. Estoy convencido de que la investigación acerca del desarrollo de estrategias en las organizaciones –incluidas las administraciones públicas– se beneficiaría de una trayectoria similar. La bibliografía fundamental contiene observaciones teóricas sobre la vida de las organizaciones, relacionadas con –pero no idénticas a– las que aparecen en el trabajo de Weick y March. El reciente libro de Paula Jarzabkowski (2005) hace un esfuerzo valiente y en gran medida exitoso por incorporar estas nuevas observaciones a la bibliografía existente en el campo de los estudios organizativos sobre la formación de estrategias. Estoy convencido de que este enfoque contribuirá a desarrollar mejores teorías de la realidad en el campo del desarrollo de estrategias gubernamentales.

La siguiente sección contiene mi actual intento de entender la relación entre las teorías de prácticas sociales y la vida organizativa, tarea que se vio facilitada en gran medida por algunas definiciones sintéticas que aparecieron recientemente en la bibliografía; aun así, me he encontrado con varias dificultades a este respecto. Una es que estas síntesis enfatizan aspectos muy diversos: si bien todas hacen referencia a las teorías de estructuración, no todas dan mucha importancia a la insistencia de Latour sobre el papel de los artefactos en la actividad de negociación de significaciones, o en la mejora (o constricción) del esfuerzo humano.

Si bien todas estas síntesis consideran el conocimiento práctico conservado y ejercitado colectivamente como una fuente de orden y coordinación, no todas enfatizan el conocimiento encarnado ni las concepciones neorristotélicas de la acción. Otra dificultad es que los textos se refieren a vastos y complejos debates dentro de la teoría social: en este sentido, las teorías de las prácticas sociales contienen unos lenguajes muy especializados. Una tercera dificultad es que las bibliografías europea y norteamericana no están completamente integradas, a pesar de las buenas intenciones y de los esfuerzos de algunos autores.

3. TEORÍAS DE PRÁCTICAS SOCIALES: UNA SINOPSIS

Las prácticas sociales son actividades colectivas (Schatzki, 1996), que incluyen las acciones interdependientes de múltiples individuos (Feldman y Pentland, 2003). Cada *tipo* de actividad puede concebirse como un *escenario*. Un escenario es un esquema de acuerdo con cuyos términos se hacen inteligibles procesos venideros, en vías de desarrollo o ya completados. Cada realización de un escenario puede ser única. Así, las prácticas sociales son escenarios o tipos de actividades socialmente estandarizados que se realizan de una manera potencialmente única².

Las teorías de prácticas sociales (en adelante, TPS) ofrecen una imagen novedosa de las estructuras y de los procesos sociales. Según Reckwitz (2002a, b), las TPS derivan de las teorías culturales, que teorizan la estructura social en términos de códigos y esquemas simbólicos colectivos. Como otras teorías culturales, las TPS toman en serio los sistemas de significación, pero no dan tanta importancia a los esquemas y códigos simbólicos colectivos; dan mucha más importancia a las significaciones producidas y reproducidas en el transcurso de la actividad colectiva.

Las TPS son coherentes con la idea tan profunda de que la estructura social no es una entidad al margen del proceso social: esta forma de pensar ha formado parte de la bibliografía sobre estudios organizativos desde la época de Mary Parker Follett, y fue característica de la teoría social norteamericana durante gran parte del siglo XX (Joas, 1996). La formulación más influyente de esta posición es la teoría de la estructuración de Anthony Giddens (1984). Puede decirse que las TPS desarrollan la teoría de la estructuración en varias direcciones que resultan interesantes.

Una de estas orientaciones analiza la naturaleza y el papel del conocimiento práctico compartido en las actividades colectivas: la naturaleza del conocimiento práctico ha interesado a los investigadores desde la época de Aristóteles. Lindblom (1990) concibe la relación entre conocimiento práctico y acción como "voliciones inquisitivas". Un actor forma continuamente voliciones de acción, y bajo la actividad inquisitiva del actor hay una constelación de voliciones permanentes; en términos aristotélicos, algunas voliciones permanentes son entimemas, o presuposiciones suprimidas o subyacentes. Un concepto más influyente que este de Lindblom sostiene que la gente sigue reglas o recetas: por ejemplo, March y Olsen (1989) argumentan que las personas a menudo invocan reglas o recetas para responder a la situación a la que se enfrentan. Otra idea que nos resulta familiar es que en sus interacciones sociales las personas siguen guiones (Schank y Abelson, 1977).

Otros autores recalcan la importancia de la manera en que los marcos influyen en actividades y prácticas que requieran cálculos (Beunza y Garud, 2005).

Existen, pues, diversos marcos en función de los cuales entender la forma y el estatus del conocimiento práctico; las TPS parecen ser bastante compatibles con todos ellos³.

Las TPS proponen una visión estimulante de dónde reside el conocimiento práctico. Lejos de la visión habitual, según la cual el conocimiento práctico reside en la participación de redes de personas en un mismo escenario socialmente estandarizado, las TPS afirman que el conocimiento práctico está literalmente encarnado. Una de las formas principales que adopta esta observación es que los individuos ejercitan un conocimiento práctico o *know-how*, que es una forma de conocimiento inarticulada y tácita (es decir, no explícita). Esta forma de conocimiento tácita nos indica que la mente no debería separarse conceptualmente del cuerpo (como ocurre en buena parte de la filosofía occidental) a la hora de pensar en la ubicación del conocimiento práctico a nivel individual. Así pues, se considera que el conocimiento práctico está encarnado en el cuerpo o la mente (Reckwitz, 2002b).

La cuestión de dónde reside el conocimiento práctico también aparece en un segundo contexto: los teóricos de las prácticas sociales admiten que las actividades incluyen, además de la interacción entre personas, el manejo de artefactos materiales⁴. El conjunto de características y otras cualidades de los artefactos materiales está de alguna manera diseñado, en el sentido de que están concebidos para ser utilizados de determinadas formas y contribuir a una determinada serie de efectos. Si se utilizan de una manera determinada, pueden actuar como fulcros para los esfuerzos humanos; en otras palabras, conllevan limitaciones y potencialidades (Norman, 1988). Puede decirse que el conocimiento práctico reside en el uso de artefactos durante una actividad; es, además, razonable considerar el diseño de un artefacto como una forma solidificada de conocimiento práctico. Así pues, el conocimiento práctico está encarnado en los individuos y solidificado en los artefactos, al mismo tiempo que reside dentro de las prácticas sociales (esto es, escenarios de actividad socialmente estabilizados que se realizan de una manera única en un ciclo de actividad determinado).

Todavía en 2002, Andreas Reckwitz –profesor de teoría social cultural en Hamburgo– afirmaba que ningún texto había fusionado todas estas direcciones de investigación teórica. Reckwitz escribía lo siguiente: “la falta de un análisis teóricamente sistemático en algunos de los teóricos de las prácticas no debería llevarnos a descartarlos precipitadamente. Hay buenos motivos para pensar que los teóricos de las prácticas aportan algo nuevo al vocabulario de la teoría social. Conforman una familia de teorías que, de ciertas maneras básicas, difiere de otras formas clásicas de teoría social” (Reckwitz, 2002a: 243).

Podría argüirse que hace casi un cuarto de siglo apareció algo en los estudios organizativos que iba en la dirección del “análisis teóricamente sistemático” de la teoría de las prácticas sociales: me refiero a algunas partes de Nelson y Winter (1982). Estos autores esbozaban una teoría “realista” (en contraposición al *f-twist* de Friedman) de las empresas basándose en muchos de los elementos de lo que hoy se conoce como TPS. Un argumento fundamental era que el conocimiento práctico reside en las rutinas organizativas. Una parte de este conocimiento adopta la forma de programas explícitos; y sin embargo, las organizaciones saben hacer bien ciertas cosas incluso cuando nadie sabe –o al menos nadie puede expresar– cómo es posible que se hagan tan bien. Señalaban además que el flujo de objetos dentro de una situación de operación rutinaria puede ser un mecanismo coordinador.

Así pues, la explicación realista de las empresas en Nelson y Winter reflejaba temas emergentes de lo que ahora se concibe como TPS.

Recientemente, las teorías de rutinas organizativas han sido reformuladas para recoger más ampliamente el desarrollo autorreflexivo de las TPS (Feldman y Pentland, 2003).

Tal vez lo más parecido hoy en día a un análisis teóricamente sistemático de las TPS sea el libro de Etienne Wenger, *Communities of Practice* (Comunidades de prácticas), de 1998⁵. Este libro surgió de la investigación en el campo de los procesos de aprendizaje y que incluía la investigación etnográfica; de hecho, el libro es más una teoría social de las prácticas de aprendizaje que una teoría general de las prácticas sociales. Wenger no pretendía ofrecer una síntesis teórica; no obstante, se preocupó de situar su teoría de las prácticas sociales dentro de una matriz de teorías sociales que incluía las teorías de acción situada y las teorías de la estructura social.

Al igual que otros teóricos de las prácticas sociales, Wenger concibe las prácticas como actividades. En sus propias palabras,

El concepto de práctica connota un hacer, pero no un simple hacer en sí y de por sí. Lo que dota de estructura y sentido a lo que hacemos es el hacer en un contexto histórico y social. Este concepto incluye tanto lo explícito como lo tácito. Incluye el lenguaje, las herramientas, los documentos, las imágenes, los símbolos, los roles bien definidos, los criterios especificados, los procedimientos codificados, las normativas y los contratos que diversas prácticas hacen explícitos con diversos propósitos. Incluye también todas las relaciones implícitas, las convenciones tácitas, las indicaciones sutiles, las normas generales no enunciadas, las intuiciones reconocibles, las percepciones específicas, las sensibilidades aguzadas, las comprensiones encarnadas, las presuposiciones subyacentes y las visiones compartidas del mundo. Puede que la mayor parte de estos fenómenos no se exprese nunca, pero son signos inconfundibles de pertenencia a una comunidad de práctica y son cruciales para el éxito de sus empresas (Wenger, 1996: 45).

En Wenger la idea de prácticas incluye la idea de comunidades que participan en su realización. "La práctica," afirma convincentemente, "reside en una comunidad de personas" (p. 73). Su imagen básica de una comunidad local de prácticas es la de una empresa social continuada en la que los individuos son colectivamente ingeniosos, pragmáticos y hábiles a la hora de afrontar las condiciones, los recursos y las demandas que definen su situación (p. 79). La palabra "comunidad" implica un cierto grado de propósito compartido, de acción interdependiente, de confianza mutua y de hábitos de responsabilidad mutua. Hablando de los sujetos de la etnografía que presenta al comienzo del libro, Wenger escribe: "los procesadores de reclamaciones son bastante conscientes de su interdependencia a la hora de lograr que el trabajo se haga y el ambiente sea agradable. Actúan como recursos, unos para otros, intercambiando información, interpretando las situaciones, compartiendo nuevos trucos y nuevas ideas, así como haciéndose compañía y animándose mutuamente durante la jornada laboral" (p. 47). Así pues, la comunidad de prácticas es la unidad analítica de la teoría social del aprendizaje de Wenger.

Wenger enfatiza, acaso más que otros teóricos de las prácticas sociales, que la intencionalidad y el conocimiento práctico forman parte del sentimiento de un individuo de pertenecer a una comunidad de prácticas. Reflejando sus anteriores estudios sobre el aprendizaje, realizados con Jean Lave, Wenger indica que la gente no aprende una práctica, sino que más bien se convierte en alguien que pertenece a la comunidad de esa práctica. Denomina "compromiso" a la participación engendrada por este tipo de pertenencia.

Una idea central de esta teoría es que una práctica implica dos actividades analíticamente distintas pero absolutamente relacionadas. La primera es la participación, que "combina el acto, el habla, el pensamiento, el sentimiento y la pertenencia. Implica a toda nuestra persona y todas nuestras relaciones sociales" (p. 55). La participación es el esfuerzo experimental al desempeñar un trabajo y relacionarse con otras personas involucradas en la misma comunidad de práctica. La manera precisa en que se lleva a cabo un escenario de una práctica se ve muy influenciado por estos esfuerzos: las sutilezas en cuanto a cómo responden los

miembros de una comunidad a su situación y a los demás influirán, como es natural, en el resultado de un determinado ciclo de actividad. Debido a la participación, es imposible controlar todos los aspectos de los ciclos de esfuerzo.

La otra actividad es la cosificación:

Utilizaré el concepto de cosificación de una manera muy general para referirme al proceso de dar forma a nuestra experiencia, produciendo objetos que solidifican esta experiencia en forma de "cosa"... El proceso de cosificación resulta crucial para cualquier práctica. Cualquier comunidad de práctica produce abstracciones, herramientas, símbolos, historias, términos y conceptos que cosifican, de forma solidificada, algo de esa práctica... Con el término cosificación pretendo cubrir una amplia gama de procesos que incluyen el hacer, el diseño, la representación, la denominación, la codificación y la descripción... La cosificación moldea nuestra experiencia. La naturaleza de una actividad cambia cuando tenemos herramientas con las que desempeñarla... El poder de la cosificación [reside en] su concisión, su portabilidad, su posible persistencia física y su efecto de concreción (pp. 56-61).

De acuerdo con Wenger, la participación y la cosificación constituyen una dualidad, en el sentido de que se requieren y posibilitan mutuamente:

Por un lado, nuestra participación es necesaria para producir, interpretar y utilizar la cosificación, de manera que no hay cosificación sin participación; por el otro, nuestra participación requiere interacción y, por tanto, genera atajos a significaciones coordinadas que reflejan nuestras iniciativas y visiones del mundo, de manera que no hay participación sin cosificación (p. 66)... Para ser efectiva, la política de cosificación requiere participación, porque la cosificación no asegura, de por sí, efecto alguno. [Y a la inversa,] la cosificación debe ser adoptada por una comunidad para poder moldear la práctica de una forma sustancial (p. 92).

Si bien las comunidades de práctica son una unidad de análisis para Wenger, no pierde este concepto en el conjunto de la organización y vida sociales: las comunidades de práctica se hallan en lugares concretos dentro de un escenario más amplio de prácticas. Otro tema importante en su teoría es cómo se relacionan entre sí las diversas comunidades de práctica. Un modo de conexión es la participación (periférica), como en los casos en que alguien de una práctica se familiariza con la actividad y los integrantes de otra práctica por medio de algún tipo de experiencia y encuentro. Una variante de esta interacción entre comunidades se centra en hacer corretaje entre diversas prácticas, un tipo complejo de trabajo interactivo que Wenger caracteriza mediante diversos tipos abstractos de esfuerzo: traducción, coordinación y alineación de perspectivas (p. 109). Otro modo de conexión no incluye la participación ni el compromiso como tales: en este modo, las comunidades están conectadas por medio de artefactos, que pueden traspasar –con diversos grados de facilidad– las diversas barreras presentes en el horizonte de la práctica. En este sentido, la cosificación es importante porque es lo que crea los artefactos. Resulta particularmente intrigante en la teoría de Wenger la cuestión de cómo responde una comunidad a las cosificaciones que emanan de la práctica de otra comunidad.

En la parte final de su argumento, Wenger trata de una manera concreta los temas interrelacionados del diseño y de la dinámica de la práctica situada en el contexto de las organizaciones. Define las organizaciones como "diseños sociales dirigidos a la práctica" (p. 241): la premisa es que cualquier ciclo de actividad implica una irreductible espontaneidad gracias a las dinámicas de participación (incluidas las muestras de inventiva pragmática). Las reglas pueden escribirse, pero estos artefactos, al igual que otros, actúan meramente como constricciones y posibilidades, sin influir en el esfuerzo de una manera determinista. En sus propias palabras, "las instituciones proporcionan un repertorio de procedimientos, contratos,

reglas y políticas, pero las comunidades deben incorporar estos artefactos institucionales a sus propias prácticas para poder decidir, durante el transcurso de las situaciones específicas, qué significan en la práctica, cuándo cumplirlas y cuándo ignorarlas" (p. 245). En otro lugar afirma lo mismo en términos un tanto diferentes: "la relación entre diseño y práctica es siempre indirecta... Entre el diseño y su realización práctica hay una incertidumbre inherente, dado que la práctica no es tanto un resultado del diseño como una respuesta al mismo" (p. 233). En cierto modo, este extremo restablece la habitual distinción entre organización formal e informal, pero lo hace en el seno de una teoría de la práctica social, en vez de hacerlo en otra tradición de la teoría social.

4. LA FORMACIÓN DE ESTRATEGIAS COMO PRÁCTICA

En un libro reciente, Paula Jarzabkowski (2005) construye un corpus de teoría social y organizativa basada en la "teoría de la actividad", y exhorta a los investigadores a incorporar este enfoque al estudio de la formación de estrategias. Este término se refiere a esfuerzos dirigidos a un objetivo, a través de los cuales se toman decisiones que son de importancia para la organización y que se consideran como significativas para la naturaleza de una organización y sus resultados generales. Este trabajo, *Strategy as Practice* (La estrategia como práctica), abre un espacio donde la formación de estrategias se ve teorizada sistemáticamente siguiendo las líneas anticipadas por la teoría de las prácticas sociales.

El primer capítulo, 'Core Social Theory Themes in Strategy as Practice' (Temas clave de la teoría social en la estrategia como práctica), aporta una introducción a la floreciente bibliografía multidisciplinar acerca de la teoría de la actividad y la práctica. Según Jarzabkowski,

La práctica se ocupa fundamentalmente de las prácticas estructurales e interpretativas que hacen que la actividad sea "mutuamente inteligible" para actores dispersos, produciendo una estructura social suficientemente homogénea, estable y vinculante como para que se dé la actividad colectiva. Un lugar central en la teoría de las prácticas lo ocupa el papel de estas prácticas en mediar entre actores para que sus actividades sean mutuamente inteligibles. Por tanto, la estrategia como práctica se centra en la actividad situada, en cuanto hilo que une a los actores, y busca comprender las prácticas e interacciones compartidas a través de las cuales se construye dicha actividad (p. 28).

La idea de que la formación de estrategias es una actividad situada se desarrolla en varias direcciones. La idea básica es que la acción tiene lugar dentro de un sistema de actividad que no incluye sólo a otros actores, sino también a los artefactos de práctica, algunos de los cuales –por ejemplo, las rutinas organizativas– están estructuralmente arraigadas. La forma en que los altos directivos influyen en el pensamiento y las decisiones estratégicas no es sólo cuestión de sus ideas y su determinación, sino de otros aspectos del sistema de actividad. El proceso estratégico y sus artefactos –como los comités, las directrices y los procedimientos de decisión– son aspectos del sistema de actividad.

Los artefactos del proceso estratégico "median" en los esfuerzos de los participantes, incluidos los altos directivos, durante la negociación de ideas sobre la estrategia de la organización. Algunos de estos artefactos pueden estar estructuralmente arraigados o normalizados dentro del sistema de actividad. Cómo los utilizan los altos directivos, que pueden no ser sus creadores, resulta ser un tema interesante para la práctica y el estudio de la formación de estrategias. La observación de que las prácticas históricamente situadas de formación de estrategias son potencialmente relevantes para esta actividad enlaza con un tema importante del libro: parafraseando a Marx, puede que los altos directivos elaboren la estrategia, pero no exactamente como ellos quieren.

La autora utiliza la teoría de la práctica para mejorar la investigación sobre los procesos estratégicos. Jarzabkowski se queja de que “la bibliografía sobre estrategias está repleta de categorías polarizadas como contenido/proceso, intencionado/emergente, pensar/actuar, formulación/puesta en práctica, y previsión/incertidumbre. Muchas de estas divisiones son conveniencias académicas basadas en tradiciones teóricas que en la práctica tienen escasa relevancia” (p. 7). La teoría de la práctica se presenta como un paso adelante porque supera estos dualismos: “en la investigación sobre la práctica, la ‘práctica’ que se examina es la estrategia como flujo de actividad organizativa y que incluye el contenido y el proceso, la intención y el resultado emergente, el pensamiento y la actuación, como partes recíprocas, interrelacionadas y frecuentemente indistinguibles de un todo, vistas de cerca. El contenido de la estrategia de una compañía se ve moldeado por el proceso que adopta, pues retroalimenta el contenido en una construcción mutua y continua” (p. 7). Esta discusión comienza donde acababan los clásicos estudios de Mintzberg acerca de la planificación estratégica.

Jarzabkowski considera la formación de estrategias como la toma de decisiones organizativamente significativas, se tomen o no en una actividad cosificada como el proceso de formular una estrategia. Por ejemplo, apunta que la estrategia de una organización se ve sustancialmente influida por las actividades de reparto de recursos (presupuestación). Estas actividades tienen lugar de una forma dispersa, y los altos directivos no participan necesariamente en todas las instancias y eventos de toma de decisiones; quienes participan siguen a menudo líneas de acción que entran en conflicto con las intenciones de los altos directivos. Por tanto, es probable que las decisiones difieran de las que los altos directivos desearían. Las prácticas estructuralmente arraigadas, como las que median en la actividad de reparto de recursos, tienden a limitar la influencia de los altos directivos.

En el análisis que lleva a cabo esta autora, un punto central sobre formación de estrategias es su taxonomía de cuatro elementos o categorías: la planificación preactiva de estrategias, la planificación procedimental de estrategias, la planificación interactiva de estrategias y la planificación integradora de estrategias. La *planificación preactiva de estrategias* se refiere a actividades que quedan fuera tanto de la actual conversación estratégica de la organización como de su gama de actividades estructuralmente arraigadas. Estas actividades pueden estar fuera de la órbita de los altos directivos o pueden verse discretamente apoyadas por éstos. La *planificación procedimental de estrategias* es la actividad mediada por procesos estructuralmente arraigados de toma de decisiones, como la presupuestación. La *planificación interactiva de estrategias* se podría decir que corresponde a una conversación estratégica orquestada. La atención analítica se centra en la interacción entre los altos directivos y otros actores, incluidos los subordinados.

Cuando se involucran en la planificación interactiva de estrategias, los altos directivos actúan directamente sobre la manera en que otros conciben los temas estratégicos de la organización y su dirección estratégica. Jarzabkowski no cree que los altos directivos impongan estas ideas o creencias, pero argumenta que éstos están en una buena posición para ser persuasivos, especialmente si se implican en el diálogo y la discusión cara a cara. La *planificación integradora de estrategias* es una combinación de planificación interactiva y esfuerzos de los altos directivos por rehacer las prácticas estructuralmente arraigadas a través de las cuales se toman decisiones estratégicamente significativas. Una determinada situación puede incluir simultáneamente múltiples tipos de formación de estrategias.

Además de tender puentes entre la bibliografía sobre estrategias y la que trata rutinas organizativas, Jarzabkowski ofrece unas reflexiones novedosas. Una es que la efectividad

potencial de la planificación interactiva de estrategias está inherentemente limitada por el poder de las rutinas organizativas, así como por las polémicas sobre las interpretaciones que los altos directivos desean compartir con otros actores. La actividad rutinaria de toma de decisiones transmite mensajes muy nítidos acerca de la estrategia real de la organización, incluso sin que nadie tenga que desarrollar una contranarrativa a la visión de la estrategia que tienen los altos directivos. Las polémicas vienen dadas, entre otras cosas, por el apego de los empleados a estrategias fundamentales históricamente arraigadas, que están relacionadas con su identidad profesional u ocupacional (y viceversa). Una polémica sobre las nuevas direcciones estratégicas llevará a que las “interpretaciones” de la estrategia preferidas por los altos directivos estén sujetas a una continua renegociación: por ejemplo, a medida que la discusión sobre la estrategia se va detallando más y más o se desplaza de un tema a otro o de un foro a otro. El resultado es que “la diseminación de los parámetros establecidos por los altos directivos a través de la planificación interactiva de estrategias no será duradera ni inevitable” (p. 58). Refiriéndose a algunos de los creadores de las TPS (Garfinkel y Suchman), la autora argumenta que “como la actividad se ve constantemente reconstruida a lo largo del tiempo por un conjunto de actores dispersos cuyos intereses son potencialmente divergentes, los sentidos compartidos no son duraderos, sino temporales, y necesitan ser reconstruidos constantemente” (p. 56). La connotación práctica es que “los altos directivos deben trabajar continuamente en la planificación interactiva de estrategias para así poder transmitir sus propios sentidos y renegociarlos a la luz de las reacciones de los demás” (p. 58).

Este libro, *Strategy as Practice*, demuestra que la teoría de la actividad o de las prácticas sociales puede aplicarse al estudio de las organizaciones no sólo en situaciones de operación rutinaria, sino también en la formación de estrategias. Puede servir como punto de partida para trabajos teóricos y empíricos que sigan líneas similares. De hecho, me parece que se verá enriquecida teóricamente si incorpora las ideas de Wenger y las desarrolla en profundidad: por ejemplo, se podría observar cómo el trabajo de formación de estrategias implica pensar y actuar dentro de comunidades de práctica (por ejemplo, en los casos en los que los actores están situados dentro de la cúspide estratégica y la tecnoestructura), así como llevar a cabo un corretaje entre estas comunidades (por ejemplo, en casos en que algunos de los actores estén situados dentro de la línea media o del núcleo operativo). Uno podría examinar cómo las cosificaciones –por ejemplo, los papeles formalizados dentro de la formación de estrategias y las etapas dentro de los ciclos de planificación– influyen en la participación dentro de las comunidades de práctica y en el corretaje entre ellas.

Uno también podría examinar cómo influyen las diversas formas de participación y corretaje en la manera en que las redes de organizaciones interpretan (es decir, adscriben significados a) las visiones, planes y otras ideas cosificadas que emergen de la realización de escenarios de formación de estrategias.

5. UNA REINTRODUCCIÓN DE LA GESTIÓN ESTRATÉGICA

El campo de la gestión pública debe incluir el estudio (concretamente, la investigación, síntesis y pedagogía; véase Ghoshal, 2005) del desarrollo de estrategias, estudio que, en parte, debería situarse dentro de las discusiones especializadas sobre la gestión estratégica (Moore, 1995). Se hace necesario un campo diferenciado de discusión sobre gestión *pública* estratégica, por numerosas razones que no hace falta detallar aquí. No obstante, para mantenerse actual, la investigación sobre gestión pública estratégica debe prestar atención al

desarrollo de los estudios del campo más amplio de la gestión estratégica; estos desarrollos incluyen, pero no están limitados a él, el reciente “giro hacia la práctica” en los textos que presentan una convergencia entre la gestión estratégica y los estudios sobre la organización.

Acaso el aspecto más interesante de los estudios sobre gestión estratégica sea la atención que le prestan a preguntas amplias sobre qué hacer dentro de la acción organizativa. Este proyecto académico reconoce que la mayoría de nosotros vivimos en sociedades compuestas de organizaciones cuyas acciones como productoras, empleadoras e inversoras (entre otros roles) tienen repercusiones enormes. Otro punto de partida sostiene que, por bien constituidas que estén las prácticas de atribución de responsabilidades y por bien que funcionen, los altos cargos y directivos de estas organizaciones son los responsables del rendimiento de la organización (Rumelt, Schendel y Teece, 1994; Saloner, Shepard y Podolny, 2001).

Mintzberg ha argumentado convincentemente que los estudios sobre gestión organizativa han funcionado históricamente dentro de un marco de presuposiciones sobre intencionalidad y acción que designa como la “escuela del diseño” (Mintzberg *et al.*, 1998). La idea básica era que la estrategia de una organización podía y debía elegirse. Dentro de la escuela del diseño, el proceso estratégico se caracterizaba como un pensamiento estratégico que conducía a la elección de una estrategia, que debía ser anterior a la intervención en el contexto interno de la organización o a la acción en el contexto externo. La escuela del diseño se vio plasmada en la orientación temprana de la Harvard Business School de cara a la investigación sobre gestión estratégica (Andrews, 1987).

Los primeros estudios sintéticos y pedagógicos sobre gestión estratégica exhibían características neor aristotélicas: sostenían que los ejecutivos ejercitaban su capacidad de juicio al decidir cuestiones prácticas importantes, que incluían, entre otras cosas, el alcance de las actividades de la organización y su estructura y sistemas administrativos formales. Los trabajos de síntesis, influidos por Selznick (1957), incluso sugerían que los altos directivos tenían la obligación de escoger los valores de las instituciones que encabezaban. Los trabajos pedagógicos basados en casos prácticos reforzaban la idea de que la gestión estratégica era una empresa neor aristotélica: había que elaborar argumentos prácticos y presentarlos convincentemente a un público que pertenecía a la misma comunidad profesional. La discusión del proceso estratégico que contenían no se distinguía de la discusión del pensamiento estratégico.

Los estudios sobre gestión estratégica perdieron su tono y estilo neor aristotélicos con la adopción del enfoque sobre estrategia competitiva de Porter (1985), según el cual el objetivo de una empresa era el de obtener unos ingresos sostenidos por encima de la media. El libro de Porter centraba el pensamiento estratégico en cómo satisfacer las condiciones necesarias para alcanzar estos objetivos. Si bien no cabe duda de que Porter cambió el panorama de los estudios sobre gestión estratégica, perduraron importantes continuidades; por ejemplo, Porter siguió la visión de la escuela del diseño, refinándola, sacó a la luz sus supuestos de la escuela del diseño y desarrolló sus implicaciones: una estrategia competitiva era algo a diseñar caso por caso; lo que realmente había que diseñar era una “posición competitiva” altamente funcional dentro de un sector determinado. Así pues, ofrecía a sus lectores (y alumnos) un acceso rápido a una nueva ciencia del diseño (Simon, 1969), con el propósito de obtener posiciones competitivas. Esta ciencia del diseño se postulaba a partir del objetivo de obtener ingresos sostenidos por encima de la media en un determinado sector, basándose en un conocimiento de la estructura causal del proceso competitivo.

A pesar de todos los cambios introducidos por el trabajo de Porter sobre estrategia competitiva, tendía a reforzar la idea general de que la elección de una estrategia constituía básicamente un argumento práctico que debía satisfacer a la propia comunidad profesional. La diferencia más llamativa era que presentaba las estrategias como posiciones competitivas a diseñar, y no como un simple conjunto de temas que debían ser analizados y resueltos. El pensamiento estratégico pasó a seguir las líneas del diseño en vez del ejercicio del juicio y la sabiduría; pero no cabe duda de que al diseñar ejercemos la razón práctica.

Los estudios sobre gestión estratégica mantienen tradiciones de la razón práctica en lo que respecta a las cuestiones amplias sobre acción organizativa. Es importante que sea así para poder ofrecer "ayuda profesional a las preguntas de los legos" (Lindblom, 1990). Los estudios sobre gestión pública también deberían hacerlo, a pesar de que algunas de las plantillas del razonamiento práctico difieran de las que se aplican en la bibliografía empresarial, debido entre otras cosas a las estructuras causales muy particulares del contexto externo de las organizaciones gubernamentales. Un punto crucial que extraer de los avances en los estudios sobre gestión estratégica es que las ciencias del diseño ofrecen plantillas relevantes para moldear el ejercicio de la razón práctica en lo relativo a los temas amplios de la acción organizativa, a pesar de que lo que se esté diseñando no sea un artefacto material.

6. CONCLUSIÓN: HACIA UNA CIENCIA CLÍNICA DE LAS PRÁCTICAS ESTRATÉGICAS EN EL SECTOR PÚBLICO

Siguiendo la tónica general de los estudios sobre gestión estratégica, sostengo que es necesaria la función de desarrollar estrategias para las organizaciones públicas y que los gestores públicos deben asumir la responsabilidad de que se lleve a cabo. La puesta en práctica de esta función implica el ejercicio del razonamiento práctico en relación con los temas más importantes de la acción organizativa: los estudios sobre gestión pública deben proporcionar argumentos justificados y conocimientos relacionados con dicho razonamiento que sean relevantes. Algunos de estos argumentos deberían utilizar aportaciones de las estructuras de pensamiento dominantes en las ciencias del diseño; los conocimientos relacionados deberían incluir interpretaciones de la estructura causal de los procesos que condicionan los contextos interno y externo de las organizaciones gubernamentales⁶.

Manteniendo estas premisas, también debemos tener presentes los cuidadosos esfuerzos que se han llevado a cabo por mejorar los estudios de la gestión estratégica. Mencionaremos aquí tres, de manera concisa.

Un esfuerzo ha ido en la dirección de ampliar el conocimiento clínico acerca del desarrollo de estrategias. El enfoque de Porter reconocía que los detalles granulares de cualquier estrategia competitiva son siempre únicos. Aunque su análisis era claramente deductivo en lo principal, este tipo de razonamiento se usaba principalmente para definir los requisitos funcionales de estrategias competitivas eficientes; dicho de otro modo, los temas relativos al diseño se planteaban de una manera que evidentemente pertenecía al contexto semántico de la teoría del diseño de estrategias competitivas de Porter. El texto proporcionaba soluciones ilustrativas a estos requisitos funcionales por medio de informes sobre práctica clínica (estudios de casos concretos). En este sentido, la naturaleza de la ciencia del diseño de Porter era esencialmente clínica, al margen de su insistencia en la importancia de comprender la estructura causal de los contextos industriales de las actividades empresariales.

Una segunda dirección, que toman algunos autores, es admitir que el pensamiento estratégico es un fenómeno organizativo (e institucional)⁷. Ni el primer enfoque neoaristotélico de la Harvard Business School ni la teoría del diseño de posiciones competitivas de Porter adoptaron esta perspectiva. Los esfuerzos más acabados por considerar el pensamiento estratégico un fenómeno organizativo posiblemente se hallen en la escasa bibliografía sobre la planificación basada en escenarios (por ejemplo, van der Heijden, 2005). También entran de manera amplia en esta categoría otros trabajos pertenecientes a la tradición de sistemas blandos de investigación operativa. Dentro de los estudios sobre gestión pública orientada al diseño, el más elaborado y conocido trabajo de este tipo es el de Bryson (2004). Un tema recurrente en estos estudios es que el pensamiento estratégico es –y debe ser– una actividad colectiva, a menudo denominada conversación estratégica. La gestión estratégica versa tanto sobre el diseño de conversaciones estratégicas como sobre la previsión del contenido estratégico resultante de tales conversaciones.

Una tercera dirección es la de reconocer que las empresas no pueden idear una posición competitiva sostenible ordenando únicamente sus recursos actuales. También tienen que desarrollar unas capacidades que vayan a constituir los recursos de futuras actividades operativas. Por tanto, las estrategias tienen que contener una serie de intenciones de desarrollo de capacidades; lo que es más, este contenido de las estrategias, aun habiendo sido diseñado para organizaciones concretas en momentos concretos, debe estar alimentado por un entendimiento verosímil de la estructura causal del proceso de innovación. Este proceso, a su vez, incluye dinámicas del contexto interno de las organizaciones, como las sutiles relaciones de retroalimentación entre acción, aprendizaje y rutinas organizativas bajo condiciones de “acción distribuida”. Prestan atención a estos temas, y de forma ponderada, algunos de los mejores escritos sobre capacidades dinámicas y visiones de la estrategia basadas en los recursos.

Si tenemos en cuenta estas tendencias en los estudios sobre gestión estratégica, ¿qué futuro podemos imaginar para los estudios sobre la gestión pública? Porter hace pensar que los estudios sobre gestión pública podrían optar por convertirse en una ciencia clínica que aborda temas de la acción organizativa. El enfoque de la conversación estratégica indica que lo que requiere un diseño no son sólo las intenciones relativas a la acción organizativa (esto es, el contenido de las estrategias), sino también el proceso de la estrategia, es decir, el esfuerzo interdependiente de ideación y decisión por parte de los múltiples individuos que desempeñan diversos roles.

A la hora de diseñar procesos de estrategia (o esfuerzos específicos), hace falta tener en cuenta las interpretaciones especializadas de la estructura causal de los procesos de ideación y decisión colectivas dentro y fuera de las organizaciones gubernamentales. El enfoque basado en las capacidades dinámicas sugiere que el contenido de las estrategias incluye la elaboración de prácticas para crear recursos que puedan ser utilizados en el futuro.

Juntando estas ideas imaginativas, es posible llegar a la conclusión de que los investigadores sobre gestión pública deberían tratar de desarrollar una ciencia clínica de las prácticas organizativas para el sector público que mostrase cierta consistencia, abordando las funciones del desarrollo de estrategias e innovación. Mi posiblemente miope punto de vista es que por ahora tenemos relativamente pocos trabajos que encarnen esta innovadora idea, pero tal vez pueda decirse, anacrónicamente, que algunos trabajos sí lo hacen (por ejemplo, Moore, 1995; Barzelay y Campbell, 2003; Bryson, 2004). Aun así, esta idea queda por desarrollar en mayor profundidad.

Esta ciencia clínica de las prácticas organizativas debería reflejar las raíces históricas de los estudios sobre gestión de estrategias, con su actitud aristotélica hacia las respuestas a los temas amplios de la acción organizativa. En este sentido, Moore (1995) proporciona un buen modelo. La ciencia clínica de las prácticas organizativas debería tener en cuenta el diseño de conversaciones estratégicas dentro de las diversas disposiciones organizativas e institucionales de un gobierno; en este sentido, varios capítulos de Barzelay y Campbell (2003) proporcionan un modelo, al igual que Bryson (2004). La ciencia clínica de las prácticas organizativas debería considerar también el tema concreto de la creación de las capacidades y los recursos necesarios para ofrecer unas políticas y unos servicios públicos por definir en unas condiciones futuras también por definir.

Incluso si se acepta esta postura, quedan abiertas varias cuestiones de estrategia intelectual. A modo de conclusión me limitaré a enumerar tres puntos que, en mi opinión, merecen más reflexión e imaginación metateórica:

1. ¿Cómo aprovechar las aportaciones de las teorías de prácticas sociales manteniendo a la vez un fuerte interés en el diseño, tal como aparece en los estudios sobre gestión estratégica?
2. ¿Cómo beber de la teoría social del aprendizaje de Wenger para comprender la estructura causal de ideación y decisión, es decir, el proceso por el que pasa la estrategia?
3. ¿Cómo elaborar estudios monográficos instrumentales (Stake, 1995) dentro del marco del análisis histórico comparativo en las ciencias sociales (Mahoney y Rueschemeyer, 2003) que contribuyan sustancialmente a la ciencia clínica de las prácticas organizativas?

Notas

- 1 Conviene no confundir “formación de estrategias”, que es como se ha traducido ‘strategizing’, con esta planificación estratégica, que corresponde a ‘strategic planning’ (N. del T.).
- 2 De acuerdo con Schatzki (citado en Reckwitz, 2002a), “una práctica social x (cocinar, investigar, trabajar, discutir, etc.) es un nexo de decires y haceres, que se desarrolla temporalmente y se dispersa espacialmente, organizado por una comprensión socialmente típica de dicha actividad x , incluyendo sobre todo un conocimiento práctico”. Según Reckwitz, “una práctica es la manera, devenida rutina, en que se mueven los cuerpos, se manejan los objetos, se trata a los sujetos, se describen las cosas y se entiende el mundo.” Reckwitz indica que su modelo idealizado de teoría de la práctica se sustenta parcialmente sobre elementos, en gran medida compartidos, de Bourdieu, Giddens, el último Foucault, Garfinkel, Latour, Taylor y Schatzki.
- 3 Mi propia definición de una sola línea sería que el conocimiento práctico se refiere a las comprensiones granulares (no muy diferentes de las reglas generales: véase Schauer, 1991) de cómo se podrían llevar a la práctica cabalmente las intenciones, teniendo en cuenta las potencialidades de la naturaleza social (Bardach, 2004), las posibilidades de los artefactos disponibles (Norman, 1988) y los tipos de situaciones que nos resultan familiares.
- 4 De hecho, la realización de un escenario no precisa de interacción social, aunque las acciones de los participantes tendrían que estar coordinadas teniendo en cuenta cómo operaban los objetos durante el curso de la realización del escenario, como en el caso de la producción en cadenas de montaje (Nelson y Winter, 1982).
- 5 Otras referencias útiles son, entre otras, Joas (1996) y Emirbayer y Miche (1998).
- 6 En mi opinión, Moore (1995) presentó muy eficazmente este argumento. La única salvedad que le haría es que no se centró en la noción de que las estructuras de pensamiento deberían inspirarse en las dominantes en las ciencias del diseño. Su libro remitía al primer enfoque de la Harvard Business School, con su marcado carácter neoristotélico. Esto es particularmente evidente en el énfasis que le da a la medición de consideraciones de valor, apoyo y capacidad. El libro de Moore tampoco daba importancia a la presentación de interpretaciones de la estructura causal de los procesos que condicionan los contextos interno y externo de las organizaciones gubernamentales, que, sin embargo, se detallaban en las notas al final y se mencionaban en los comentarios de casos concretos.
- 7 Un análisis del razonamiento estratégico como fenómeno institucional puede encontrarse en Guillén (1994).

BIBLIOGRAFÍA

- Andrews, K. 1987. *The Concept of Corporate Strategy*. Homewood: Irwin.
- Bardach, E. 1998. *Getting Agencies to Work Together: The Practice and Theory of Managerial Craftsmanship*. Washington: Brookings Institution Press.
- 2004. «Presidential Address: The Extrapolation Problem – How can We Learn from the Experience of Others», *Journal of Policy Analysis and Management*, 23 (2).
- Barzelay, M. y Campbell, C. 2003. *Preparing for the Future: Strategic Planning in the U.S. Air Force*. Washington: Brookings Institution Press.
- Beunza, D. y Garud, R. 2005. «Security Analysts and Frame Makers» [en línea]. <<http://www.econ.upf.edu/docs/papers/downloads/733.pdf>>. [Consulta: 28 de diciembre de 2006]. Próxima aparición en Mackenzie, D.; Millo, Y. e Muniesa, F. *Testing Markets*. Londres: Blackwell.
- Bryson, J. 2004. *Strategic Planning for Public and Non-Profit Organizations*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Emirbayer, M. y Mische, A. 1998. «What is Agency?», *American Journal of Sociology*, 103 (4).
- Fayol, H. 1930. *Industrial and General Administration*. Ginebra: International Management Association.
- Feldman, M. S. y Pentland, B. T. 2003. «Reconceptualizing Organizational Routines as a Source of Flexibility and Change», *Administrative Science Quarterly*, 48.
- Ghoshal, S. 2005. «Bad Management Theories are Destroying Good Management Practices». *Academy of Management Learning and Education*, 4 (1).
- Giddens, A. 1984. *The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration*. Cambridge: Polity Press.
- Guillén, M. F. 1994. *Models of Management: Work, Authority, and Organization in a Comparative Perspective*. Chicago: University of Chicago Press.
- Hamel, G. y Prahalad, C. K. 1995. *Competing for the Future*. Boston: Harvard Business School Press.
- Jarzabkowski, P. 2005. *Strategy as Practice: an Activity-Based Approach*. Londres: Sage Publications.
- Joas, H. 1996. *The Creativity of Action*. Cambridge: Polity Press.
- Levitt, B. y March, J. G. 1988. «Organizational Learning», *Annual Review of Sociology*, 14.
- Lindblom, C. E. 1990. *Inquiry and Change: the Troubled Attempt to Understand and Change Society*. New Haven: Yale University Press.
- Mahoney, J. y Rueschemeyer, D. (eds.) 2003. *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. Cambridge: Cambridge University Press.
- March, J. G. y Olsen, J. P. 1989. *Rediscovering Institutions*. Nueva York: Free Press.
- Mintzberg, H. 1994. *The Rise and Fall of Strategic Planning: Reconceiving Roles for Planning, Plans, and Planners*. Nueva York: Free Press.
- Mintzberg, H.; Ahlstrand, B. y Lampel, J. 1998. *Strategy Safari*. Londres: Prentice Hall.
- Moore, M. H. 1995. *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Cambridge: Harvard University Press.
- Nelson, R. R. y Winter Jr., S. G. 1982. *An Evolutionary Theory of Economic Change*. Cambridge: Harvard University Press.
- Norman, D. A. 1988. *The Design of Everyday Things*. Nueva York: Doubleday.
- Porter, M. E. 1985. *Competitive Advantage*. Nueva York: Free Press.
- Reckwitz, A. 2002a. «Toward a Theory of Social Practices: A Development in Cultural Theorizing», *European Journal of Social Theory*, 5 (2).
- 2002b. «The Status of the “Material” in Theories of Culture: from “Social Structure” to “Artefacts”», *Journal for the Theory of Social Behaviour*, 32 (2).
- Rumelt, R. P.; Schendel, D. E. y Teece, D. J. 1994. «Fundamental Issues in Strategy», en R. P. Rumelt; D. E. Schendel y Teece, D. J. (eds.). *Fundamental Issues in Strategy: A Research Agenda*. Boston: Harvard Business School Press.
- Schank, R. C. y Abelson, R. P. 1977. *Scripts, Plans, Goals and Understanding: an Inquiry into Human Knowledge Structures*. Hillsdale: Erlbaum.
- Schatzki, T. R. 1996. *Social Practices: a Wittgensteinian Approach to Human Activity*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Schauer, F. 1991. *Playing by the Rules*. Oxford: Clarendon.
- Selznick, P. 1957. *Leadership in Administration: a Sociological Interpretation*. Evanston: Row, Peterson.

- Simon, H. A. 1969. *Sciences of the Artificial*. Cambridge: MIT Press.
- Solaner, G.; Shepard, A. y Podolny, J. 2001. *Strategic Management*. Nueva York: John Wiley.
- Stake, R. 1995. *The Art of Case Study Research*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Starbuck, W. H. 2003. «The Origins of Organization Theory», en H. Tsoukas e C. Knudsen, *The Oxford Handbook of Organization Theory: Meta-Theoretical Perspectives*. Oxford: Oxford University Press.
- Van der Heijden, K. 2005. *Scenarios: the Art of Strategic Conversation*. Chichester: John Wiley.
- Weick, K. 2001. *Making Sense of the Organization*. Oxford: Blackwell.
- Wenger, E. 1998. *Communities of Practice: Learning, Meaning, and Identity*. Cambridge: Cambridge University Press.

Algunas propuestas para la ampliación de competencias de los gobiernos locales españoles



El presente artículo tiene como objetivo básico analizar qué competencias podrían descentralizarse hacia los gobiernos locales españoles, teniendo en cuenta sus competencias actuales y el análisis del sistema comparado. El análisis comparado constata como España tiene un grado de descentralización algo superior a la media de los países federales, y que el gasto descentralizado se concentra primordialmente en el nivel intermedio de gobierno, es decir, en el nivel autonómico. No obstante, el nivel local de gobierno español presenta un peso que está por debajo del de la media de los países federales, a causa básicamente de que las competencias locales en educación son muy limitadas. Por tanto, es razonable proponer que en un futuro próximo los gobiernos locales españoles cojan más peso dentro del sector público, mediante la descentralización de servicios como educación, vivienda y políticas activas de ocupación. Finalmente, se indican las limitaciones de los gobiernos locales españoles para asumir estas competencias y la forma en que deberían financiarse.&

& Palabras clave: gobierno local, descentralización, competencias

1. INTRODUCCIÓN

El presente artículo tiene como objetivo básico analizar qué competencias podrían descentralizarse hacia los gobiernos locales españoles, teniendo en cuenta sus competencias actuales y el análisis del sistema comparado. Se estructura en cinco apartados, el primero de los cuales es esta introducción. El segundo apartado analiza la distribución del gasto público por niveles de gobierno en el sistema comparado y en España. Ello permite valorar si el peso del gobierno local español es adecuado o no. En el tercer apartado se examina la distribución de funciones de gasto por niveles de gobierno, centrándose particularmente en las locales, en las del sistema comparado y en España; de esta forma, conocemos si los gobiernos locales españoles tienen el nivel competencial de los países analizados. El cuarto apartado se dedica a proponer una serie de competencias que podían ser descentralizadas hacia los gobiernos locales españoles. Finalmente, el quinto trata de cómo financiar estas nuevas competencias a transferir.

2. ANÁLISIS COMPARADO DE LA DISTRIBUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO POR NIVELES DE GOBIERNO. PESO RELATIVO DEL NIVEL LOCAL

A la hora de analizar qué hacen los gobiernos locales, en qué gastan los recursos, es importante tener en cuenta la importancia relativa de los mismos. Desde un punto de vista económico, ésta se establece, generalmente, en función del peso relativo de su gasto dentro del total del gasto público. Por tanto, en función de este peso se puede definir el nivel local de gobierno como más o menos relevante.

De todas maneras, medir la importancia relativa del nivel local de gobierno y el grado de descentralización hacia el mismo a partir del peso relativo de su gasto tiene ciertas limitaciones. Esta medida indica el volumen de gasto que los gobiernos locales gestionan mediante su presupuesto, pero no indica el poder político de los mismos sobre este gasto, que puede verse limitado por decisiones legislativas, administrativas y financieras tomadas por otros niveles de gobierno.

Para el análisis comparado del peso relativo del nivel local de gobierno, se dividen los países que vamos a estudiar en países federales y países unitarios o no federales. En los países federales existen tres niveles de gobierno: el nivel de gobierno central (el de la federación), el nivel intermedio, que corresponde a los estados que forman la federación, y el nivel local, en el cual, además de los municipios, se pueden encontrar otras administraciones locales de carácter supramunicipal (provincias, comarcas, condados, etc.), variando la tipología según los países. En cambio, en los países unitarios o no federales, se distinguen únicamente dos niveles de gobierno, el central y el local.

Los países federales que se emplean para el análisis comparado son Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Suiza y Estados Unidos. El Cuadro 1 muestra la distribución del gasto público por niveles de gobierno en estos países. Los países más descentralizados son Canadá y Suiza, donde el gobierno central sólo gestiona el 39% y el 45%, respectivamente, del gasto total del sector público. Los siguen Estados Unidos (51%) y Australia (55%). A más distancia se sitúan Alemania (63%), Bélgica (64%) y Austria (69%).

Por lo que respecta al peso relativo del nivel local de gobierno de estos países, el *ranking* va del sólo el 6% de Australia al 26% de Estados Unidos. Así, hay países como Australia cuya descentralización, a pesar de ser considerable, se dirige básicamente hacia el nivel intermedio. En cambio, por ejemplo, en Estados Unidos pesa más el nivel local de gobierno (26%) que el

intermedio (23%). Suiza es otro país donde los gobiernos locales tienen un peso considerable, puesto que gestionan el 22% del gasto público. A más distancia siguen Canadá, con un 16%, Austria y Alemania, con un 14%, y Bélgica, con un 13%. La media del peso relativo del nivel local de gobierno en estos países es del 16%. De todas formas, si se hace la media sin Australia, donde excepcionalmente los gobiernos locales tienen una importancia relativa muy baja, la media es del 18%.

El Cuadro 2 recoge la distribución del gasto público por niveles de gobierno en los países unitarios o no federales que se analizan en el estudio: Dinamarca, Finlandia, Francia, Holanda, Irlanda, Italia, Noruega, Reino Unido y Suecia. Estos países se caracterizan por tener dos niveles de gobierno, central y local, aunque a nivel local haya en algunos más de un escalón de administración. Son una excepción a esta regla Francia e Italia, que tienen un nivel regional equivalente a uno intermedio, aunque, en Francia las regiones se consideran gobiernos locales. En Italia, donde el proceso de descentralización hacia las regiones todavía no ha acabado, el país mantiene una estructura muy centralizada y burocrática calcada del modelo francés. Por ello, incluimos estos países dentro de los unitarios con dos niveles de gobierno. Además, las estadísticas internacionales tratan a los gobiernos regionales de estos países como gobiernos locales, presentando el gasto de ambos niveles de gobierno conjuntamente.

De este conjunto de países, el más descentralizado es Dinamarca, donde el nivel local de gobierno pesa más que el central, ya que representa el 59% y el 41% del gasto público total, respectivamente. Suecia también presenta una descentralización considerable, con un peso de sus gobiernos locales del 44%. Siguen Finlandia (37%), Holanda (34%), Noruega (31%), Italia e Irlanda, ambos con el 28% y, por último, Francia, con el 18%. En general, en estos países unitarios el gobierno local tiene un peso superior que en los países federales. Ello es debido a que en los unitarios los gobiernos locales asumen competencias que en los federales se asignan al nivel intermedio de gobierno. Así, la media resultante del peso del nivel local de gobierno en dichos países es del 34%.

El grado de descentralización del sector público español y el peso de su nivel local de gobierno se muestran en el Cuadro 3. En los últimos 25 años España ha sufrido un profundo proceso de descentralización al constituirse las Comunidades Autónomas, que han sido las receptoras de las competencias que se descentralizaban. Así, el peso del sector público central ha pasado de representar el 90% del gasto público en 1980 al 51% en 2005, en cambio, el peso del sector público local en este período sólo ha pasado del 10% al 13%, manteniéndose en este 13% desde 1990. La descentralización se ha dirigido a las Comunidades Autónomas, que actualmente ya gestionan el 36% del gasto público total.

A pesar de no ser España constitucionalmente una federación, a la hora de compararla con los países analizados se ajusta mejor al modelo de los países federales, ya que tiene tres niveles de gobierno bien diferenciados: central, autonómico y local. El mismo Fondo Monetario Internacional, en sus estadísticas internacionales, trata a España como un país federal con tres niveles de gobierno¹.

El análisis comparado constata que España tiene un grado de descentralización algo superior a la media de los países federales y como el gasto descentralizado se concentra primordialmente en el nivel intermedio de gobierno, es decir, en el nivel autonómico. Sólo Australia y Canadá tienen un nivel intermedio de gobierno con un peso superior al de España.

No obstante, el nivel local de gobierno español presenta un peso que está por debajo del de la media de los países federales: el 13% frente al 16% (o el 18% sin Australia). A mucha

más distancia se encuentra del peso de la media de los países unitarios, aunque ya se ha dicho que el caso español es más comparable con los países de carácter federal. Por tanto, es razonable proponer que en un futuro próximo los gobiernos locales españoles cojan más peso dentro del sector público.

3. ANÁLISIS COMPARADO DE LA DISTRIBUCIÓN DE FUNCIONES DE GASTO POR NIVELES DE GOBIERNO. LAS FUNCIONES DE GASTO A NIVEL LOCAL

La media de la distribución funcional del gasto por niveles de gobierno de los países federales analizados se muestra en el Cuadro 4. Esta clasificación del gasto es sólo indicativa de las competencias que tienen los diferentes niveles de gobierno; muestra el volumen de gasto que gestionan en los diferentes ámbitos, pero no el poder político que tienen sobre cada uno de ellos.

La primera función de gasto del nivel central de gobierno es en “protección social”, es decir, en la parte de la seguridad social que se traduce en prestaciones económicas, como el pago de pensiones. Su peso específico se sitúa en una media del 43% del gasto. A continuación, y a más distancia, aparecen las funciones de “servicios públicos generales” (24%), “sanidad” (12%), “asuntos económicos” (7%) y “defensa” (6%).

Respecto a la estructura de gasto de los gobiernos intermedios, la función “educación” es la que tiene un peso específico mayor, puesto que representa el 27% del gasto de dicho nivel de gobierno. También la “sanidad” y la “protección social” tienen un peso específico relevante, del 18% y el 17%, respectivamente. Otras de las funciones destacables son “asuntos económicos” y “servicios públicos generales”, ambas con un peso del 14%.

En el nivel local, al igual que en el nivel intermedio, la función “educación” es la más importante, con un peso específico medio del 23% sobre el gasto público local. Siguen las funciones de “servicios públicos generales” (17%), “protección social” (14%) y “asuntos económicos” (14%).

El detalle país por país de la distribución funcional del gasto local de los países federales se muestra en el Cuadro 5. Como podemos observar en la mayoría de los países la primera función de gasto por su peso específico es “educación”, y destacan los casos de Estados Unidos y Canadá, donde alcanza un peso del 49% y el 41%, respectivamente, del total del gasto local. También la función de “protección social” tiene un peso considerable en Alemania (31%), Austria (18%) y Bélgica (16%). Por último, es de destacar la función de “sanidad”, que tiene un peso muy bajo en todos los países, a excepción de Suiza (19%), Austria (18%) y Estados Unidos (10%).

El Cuadro 6 presenta la distribución funcional del gasto por niveles de gobierno en los países unitarios o con dos niveles de gobierno, con valores que representan la media de los países unitarios analizados en el Cuadro 2. Las funciones de gasto que pesan más en el nivel central son prácticamente las mismas que en el caso de los países federales, aunque, la función de “educación” está algo más centralizada que en los federales, con un peso relativo del 9% frente al 4% de estos últimos. Respecto al nivel local de gobierno, la función con un peso mayor es “protección social” (30%), seguida de “educación” (23%), y “sanidad” (15%).

El detalle país por país de la distribución funcional del gasto local en los países unitarios se muestra en el Cuadro 7. Dinamarca es el país con un mayor peso de la función de “protección social” en el nivel local, pues representa el 55% del total de gasto local.

El gasto en “educación” oscila entre el 31% del gasto local en el Reino Unido y el 14% en Dinamarca, mientras que en los demás países se sitúa por encima del 20%. En el caso de la “sanidad”, el mayor peso específico se encuentra en Finlandia y Suecia, con un peso del 27% del gasto local.

La distribución funcional del gasto público por niveles de gobierno en el caso español se muestra en el Cuadro 8. Esta distribución de funciones está en línea con la de los países federales, a excepción del caso de la función educativa a nivel local. En la mayoría de países se ha visto que ésta es una o la de más importancia relativa en el nivel local, cuando en España a nivel local tiene un peso relativo muy bajo (3%).

4. COMPETENCIAS QUE PUEDEN DESCENTRALIZARSE HACIA LOS GOBIERNOS LOCALES ESPAÑOLES²

4.1. Justificación

Varias son las razones que justificarían la descentralización de competencias hacia los gobiernos locales. En primer lugar, la dimensión de nuestro sector público local, que, tal como se ha puesto de manifiesto, queda por debajo de la media de los países federales. En segundo lugar, el hecho de que la descentralización significa acercar a los ciudadanos la toma de decisiones públicas y facilitar su participación en la adopción de las mismas, lo que contribuye a fortalecer la democracia. En tercer lugar, la descentralización también permite adaptar mejor las estructuras y las respuestas públicas a la realidad y a las necesidades sociales, de manera que deviene un requisito esencial para conseguir una mayor eficacia y eficiencia global en la actividad administrativa y de gobierno, tal y como propugna la teoría del federalismo fiscal dentro de la ciencia económica³.

Asimismo, no hay que olvidar la Carta Europea de Autonomía Local, aprobada por el Consejo de Europa el 15 de octubre de 1985, que en su artículo 4 establece: “El ejercicio de competencias públicas debe, de modo general, incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos. La atribución de una competencia a otra autoridad debe tener en cuenta la amplitud o la naturaleza de la tarea o las necesidades de eficacia o economía”. Este principio de descentralización ha sido adoptado bajo el nombre de “subsidiariedad” dentro de la Unión Europea y se traduce en que el poder de gobierno debe ser ejercido por el nivel más bajo de gobierno posible.

4.2. Tipología de competencias que pueden ser descentralizadas

Las competencias tradicionales de los municipios han sido la ordenación urbana y el establecimiento y la gestión de obras y servicios urbanos y de carácter colectivo (vías urbanas, transporte, limpieza, alcantarillado, agua, residuos, etc.), pero los municipios pueden crecer competencialmente poco en estos servicios, ya que los intereses supralocales tienen un impacto cada vez más intenso en los mismos.

En cambio, los gobiernos locales pueden crecer competencialmente en el ámbito de las políticas de cohesión social, de integración social o de lucha contra la exclusión, absolutamente prioritarias en nuestra sociedad actual, que a menudo ha de afrontar factores de conflictividad y de fractura social.

Además, estas políticas de cohesión social requieren cada vez más acciones integradas y transversales, y sólo desde la proximidad se pueden diseñar y ejecutar tales políticas, lo que también contribuye a plantear su descentralización.

Los sectores de actividad pública más directamente relacionados con las políticas de integración y de cohesión social son la educación, el trabajo, la vivienda y los servicios sociales, los cuales ya están bastante descentralizados hacia los ayuntamientos. En cambio, las competencias públicas en materia de educación, trabajo y vivienda se mantienen fuertemente centralizadas a nivel estatal y autonómico.

Actualmente estamos asistiendo a un proceso de reforma de la normativa competencial local. Así, en el Anteproyecto de Ley Básica del Gobierno y de la Administración Local se especifican y amplían algunas competencias municipales. En concreto y por lo que respecta a los servicios enumerados más arriba, el Anteproyecto prevé que los municipios tengan las siguientes competencias:

- La gestión del uso de instalaciones de centros docentes públicos fuera del horario escolar.
- El control sanitario de edificios y lugares de vivienda y convivencia humana, así como de industrias, actividades y servicios.
- La promoción y gestión de vivienda pública.
- La regulación y prestación de los servicios sociales de asistencia primaria.

Además de las competencias previstas en el apartado anterior, el Anteproyecto de ley considera que corresponderá a los municipios:

- Participar en la creación de centros docentes de titularidad pública y en la programación de la enseñanza.
- Participar en la planificación, el diseño de especialidades y la gestión de la formación ocupacional.
- Participar en la elaboración y ejecución de los planes de vivienda.

El Anteproyecto también establece, al objeto de garantizar la elaboración y ejecución de políticas propias, que corresponde a los municipios, en el marco que como mínimo común fijan las normas con rango de ley del Estado y de las Comunidades Autónomas, la potestad normativa en numerosas materias, como son, en el caso que aquí nos ocupa, educación, empleo y servicios sociales, así como en cualquier otra materia de competencia del Estado o de la Comunidad Autónoma cuya gestión, total o parcial, se considere que deba ser realizada por las entidades locales, en virtud de los principios de subsidiariedad, descentralización y proximidad al ciudadano.

Por tanto, creemos que hay un campo que debe ser explorado en la descentralización de materias como educación, trabajo y vivienda hacia los gobiernos locales y que son varias las razones que justifican su descentralización⁴.

En el caso de la educación, las principales razones para su descentralización al nivel local de gobierno son las siguientes:

- La creciente diversidad de las estructuras sociales y de las opciones locales para afrontar proyectos diferentes de desarrollo sostenible.
- La importancia decisiva de la educación para el desarrollo, la integración social y la gobernabilidad.
- La conveniencia de gestionar la educación desde la proximidad, algo que se deriva de lo dicho en los epígrafes anteriores a fin de adecuarla a las realidades sociales y a los proyectos de desarrollo de cada colectividad.

En el Cuadro 9 se describen las competencias que en materia de educación se pueden descentralizar a nivel local.

Por lo que se refiere al trabajo, parece conveniente descentralizar las políticas activas de ocupación. Ello se justifica principalmente por la dimensión integradora de las mismas y en el hecho de que los entes locales tienen un mayor conocimiento de los diversos aspectos relacionados con la creación de ocupación, factores que han llevado a que la descentralización devenga uno de los ejes principales de las políticas europeas de fomento del trabajo. También en el Cuadro 9 se describen las competencias que se pueden descentralizar a nivel local en esta materia.

En el caso de la vivienda, los argumentos para su descentralización son los siguientes:

- Su estrecha relación con el proceso urbanístico, en el que el protagonismo local es esencial. La vivienda y la construcción son fenómenos muy vinculados al territorio, que sólo pueden ser tratados desde la más estricta proximidad.
- Un mejor conocimiento de la realidad social y de los posibles beneficiarios de esta política. Dada nuestra realidad social actual, las políticas públicas de vivienda han de afrontar básicamente problemas de acceso a la vivienda de colectivos determinados, afectados por situaciones especiales de marginación, que se localizan en determinadas zonas y que sólo se pueden conocer debidamente desde los entes locales, que son también la mejor manera de aplicar políticas integrales.

En el Cuadro 9 se especifican las políticas que pueden ser descentralizadas en materia de vivienda a los entes locales.

4.3. Limitaciones de los ayuntamientos a la hora de asumir estas competencias y aplicación de éstas⁵

A la hora de descentralizar las competencias propuestas, hay que tener en cuenta una serie de factores que pueden jugar en contra de su descentralización hacia los ayuntamientos y que son básicamente los siguientes:

- El minifundismo municipal actual pues la estructura municipal vigente se caracteriza por un grado elevado de fragmentación del mapa municipal, con un número muy elevado de municipios de pequeña población, pocos recursos y limitadas posibilidades de gestión. Es más, muchos municipios ni siquiera tienen escuela pública susceptible de ser asumida por el ayuntamiento. Esto no habría de impedir, sin embargo, la descentralización de dichas competencias a los municipios que sí tienen capacidad de gestión y medios para asumirlas y por tanto, lleva a proponer una descentralización flexible, que no ha de ser igual para todos los municipios.
- En el caso de la educación, la existencia de un modelo de función pública docente centralizado puede provocar que el personal docente se oponga a su descentralización hacia los municipios. Por tanto, en una primera etapa conviene hacer propuestas moderadas de descentralización del personal docente.
- En el caso de las competencias en ocupación, hay que tener en cuenta que la realidad del mercado de trabajo trasciende en la mayoría de los casos el ámbito municipal, de manera que hay que evitar que la descentralización lleve a una atomización del mercado de trabajo.
- La mayor proximidad al ciudadano que puede suponer la descentralización no está exenta de posibles riesgos como el caer en el favoritismo y el clientelismo, lo que es especialmente peligroso en el caso del urbanismo y la vivienda, donde las presiones económicas y sociales pueden ser muy intensas.

Está demostrado que la centralización no evita estos comportamientos. La garantía es la transparencia y el control político, y donde hay más garantías de que se den estas condiciones es en el nivel local de gobierno.

- La financiación de estas competencias que obviamente, ha de ir ligada al traspaso de los recursos necesarios para ejercerlas.

Por tanto, a la hora de descentralizar las competencias enumeradas hay que conseguir que el proceso de descentralización sea gradual, que comience por los ayuntamientos más interesados en recibir estas competencias, y asegurar que la descentralización propuesta se haga a favor de entidades que tengan la capacidad de gestión necesaria. Así, hay que contar con el nivel supramunicipal, a través de mancomunidades o comarcas donde las haya, e incluso en algunos casos podría considerarse el que la provincia asumiera dichas competencias.

5. FINANCIACIÓN DE LAS COMPETENCIAS QUE PUEDEN SER DESCENTRALIZADAS⁵

Al ser la Comunidad Autónoma la titular de las competencias que se propone traspasar a los entes locales, el ajuste correspondiente en la financiación debería tener lugar, en buena parte, entre la Administración autonómica y la local, sin olvidar que el gobierno central ha de participar en el proceso como responsable último de las principales fuentes impositivas. Obviamente, si se modifica el marco competencial de los municipios, estos deberían recibir la financiación adicional necesaria para cubrir el incremento de gasto correspondiente.

No obstante, la administración local responsable de asumir las competencias traspasadas no siempre podrá ser el municipio. Ya se ha dicho que se han de atribuir las nuevas competencias locales a las administraciones capaces de ejercerlas con responsabilidad, y esto querrá decir que, en algunos casos, la administración responsable habrá de tener carácter supramunicipal. Partiendo de esta situación, en una primera etapa de traspaso de competencias y en la que no todos los entes locales disfrutasen aún de las mismas, la fórmula más plausible de financiarlas sería mediante una subvención específica que el Gobierno autonómico otorgaría a los gobiernos locales de acuerdo con el coste de estas transferencias en cada jurisdicción.

En el reparto de la subvención se deberían tener en cuenta los factores que inciden sobre el coste de los servicios. Por ejemplo, en el caso de la educación, por un lado, variables que midan el número de usuarios del servicio traspasado, como la población comprendida entre 0 y 12 años (entre 0 y 3 años, entre 3 y 12 años) y, por otro lado, variables relacionadas con el coste del servicio, como la dispersión de la población (a mayor dispersión, mayor gasto en transporte escolar). A más medio o largo plazo, una vez completado el traspaso de las competencias propuestas a los entes locales, se podrían considerar otras fórmulas de financiación, como una participación territorializada en el IRPF autonómico, ya que su naturaleza es adecuada para financiar servicios de carácter personal, como es el caso de las nuevas competencias que se propone traspasar.

Esta participación, no obstante, sería aplicable sólo en el caso de los municipios que hubiesen asumido la responsabilidad de las competencias analizadas. Si la responsabilidad correspondiese a los entes locales supramunicipales, estos se deberían seguir financiando mediante subvenciones específicas, debido a la heterogeneidad de los posibles entes supramunicipales responsables de proveer estos servicios y sus diferentes sistemas de financiación.

Así pues, los responsables serán, en algunos casos, los entes comarcales (donde los haya); en otros, las diputaciones o mancomunidades de municipios.

Asimismo, se ha de tener en cuenta que el rendimiento de esta participación sería bastante desigual entre los municipios, debido a la dispersión en el valor de las cuotas liquidadas medias del IRPF por habitante en cada jurisdicción. Por tanto, sería necesario acompañar la introducción de la participación en el IRPF con la fijación de criterios niveladores a través de una subvención otorgada desde el gobierno autonómico, que tuviese en cuenta la capacidad fiscal y las necesidades y los costes de los municipios en estos servicios, sobre todo en el de educación. Esta nivelación se podría implantar mediante la reforma de los fondos de cooperación local que ya tienen muchas comunidades autónomas, tanto por lo que se refiere a la dotación inicial de recursos como a los criterios de reparto.

Con todo, hay que decir que todo sistema de financiación que se aleje de las subvenciones específicas, como es la participación en el IRPF autonómico, puede resultar difícil de implantar si todos los municipios no asumen el mismo nivel de competencias. Por ejemplo, si algunos sólo asumen la educación infantil o la educación de adultos, y otros todas las competencias en educación que se proponen descentralizar en este artículo.

Notas

- 1 Véase el *Government Finance Statistics Yearbook*, publicado anualmente por el Fondo Monetario Internacional.
- 2 Esta sección se basa en VV. AA. 2003. *Informe Pi i Sunyer sobre l'ampliació de competències municipals*. Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer de Estudios Autonómicos y Locales.
- 3 Esta es la teoría que ha contribuido en mayor medida a justificar la descentralización en base al hecho de que proporciona ganancias de eficiencia. A este respecto véase Bosch (2005).
- 4 Véase Mir (2003).
- 5 Este apartado se basa en Mir (2003).
- 6 Véase Bosch y Espasa (2003).

BIBLIOGRAFÍA

- Bosch, N. 2005. «La descentralización del poder de gobierno y la eficiencia», *Economistas*, 105, pp. 6-11.
- Bosch, N. y Espasa, M. 2003. «Valoració econòmica de les competències a descentralitzar», «Finançament de les competències a descentralitzar», «Pes relatiu del nivell local de govern después del traspàs de competències», en VV. AA. *Informe Pi i Sunyer sobre l'ampliació de competències municipals*. Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer de Estudios Autonómicos y Locales, pp. 83-110.
- Mir, J. 2003. «Formulació de propostes concretes de descentralització», en VV. AA. *Informe Pi i Sunyer sobre l'ampliació de competències municipals*. Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer de Estudios Autonómicos y Locales, pp. 63-83.

Cuadro 1: Distribución del gasto público por niveles de gobierno en países federales.
 (En % sobre el total del gasto público no financiero consolidado)

	Nivel central	Nivel intermedio	Nivel local	TOTAL
Alemania (2003)	63	22	14	100
Australia (2003)	55	39	6	100
Austria (2002)	69	17	14	100
Bélgica (2002)	64	23	13	100
Canadá (2003)	39	45	16	100
Suíza (2001)	45	34	22	100
USA (2000)	51	23	26	100
Media de los países federales	55	29	16	100
Media de los países federales (sin Australia)	55	27	18	100

Fuente: Fondo Monetario Internacional. 2004. *Government Finance Yearbook 2004*. Washington D.C.: FMI.

Cuadro 2: Distribución del gasto público por niveles de gobierno en países unitarios.
 (En % sobre el total del gasto público no financiero consolidado)

	Nivel central	Nivel intermedio	Nivel local	TOTAL
Dinamarca (2003)	41		59	100
Finlandia (2003)	63		37	100
Francia (2003)	82		18	100
Holanda (2003)	66		34	100
Irlanda (2003)	72		28	100
Italia (2000)	72		28	100
Noruega (2003)	69		31	100
Reino Unido (2003)	72		28	100
Suecia (2002)	56		44	100
Media de los países unitarios	66		34	100

Fuente: Fondo Monetario Internacional. 2004. *Government Finance Yearbook 2004*. Washington D.C.: FMI.

Cuadro 3: Evolución de la distribución del gasto público por niveles de gobierno en España.
 (En % sobre el total del gasto público no financiero consolidado)

	Nivel central	Nivel intermedio	Nivel local	TOTAL
1980	90		10	100
1990	68	19	13	100
2000	61	26	13	100
2005	51	36	13	100
Media de los países federales	55	29	16	100
Media de los países federales (sin Australia)	55	27	18	100
Media de los países unitarios	66		34	100

Fuente: Cuadros 1 y 2, y para España, Fondo Monetario Internacional y Ministerio de Economía y Hacienda.

Cuadro 4: Distribución funcional del gasto público por niveles de gobierno.
 Media de los países federales. (En % sobre el total)

	Nivel central	Nivel intermedio	Nivel local
- Servicios públicos generales	24	14	17
- Defensa	6	0	0
- Orden público y seguridad	2	5	6
- Asuntos económicos	7	14	14
- Protección medioambiental	0	1	4
- Vivienda, bienes y servicios comunitarios	1	2	6
- Sanidad	12	18	7
- Ocio, cultura y religión	1	2	8
- Educación	4	27	23
- Protección Social	43	17	14
TOTAL	100	100	100

Fuente: Fondo Monetario Internacional. 2004. *Government Finance Yearbook 2004*. Washington D.C.: FMI.

Cuadro 5: Clasificación funcional del gasto público local en los países federales. (En % sobre o total)

	Alemania (2003)	Australia (2003)	Austria (2002)	Bélgica (2002)	Canadá (2003)	Suiza (2001)	USA (2000)	Media de los países federales
- Servicios públicos generales	16	20	17	24	9	16	6	15
- Defensa					1		0	
- Orden público y seguridad	4	2	2	11	9	5	12	6
- Asuntos económicos	11	31	14	11	13	10	7	14
- Protección medioambiental	6	9	2	6	6		1	4
- Vivienda, bienes y servicios comunitarios	7	15	4	2	7	8	3	7
- Sanidad	2	2	18	2	2	19	10	8
- Ocio, cultura y religión	6	15	7	9	7	5	4	8
- Educación	16		17	20	41	23	49	24
- Protección Social	31	6	18	16	6	14	9	14
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuentes: Fondo Monetario Internacional. 2004. *Government Finance Yearbook 2004*. Washington, D.C.: FMI, y para España IGAE. *Cuentas de las Administraciones Públicas 2003* [en línea].
 <http://www.igae.pap.meh.es/Internet/Cln_Principal/InformesCuentas/Informes/InicioPublicaciones.htm> [Consulta: 26 de diciembre de 2006]

Cuadro 6: Distribución funcional del gasto público por niveles de gobierno.
 Media de los países unitarios. (En % sobre el total)

	Nivel central	Nivel local
- Servicios públicos generales	22	11
- Defensa	5	0
- Orden público y seguridad	3	3
- Asuntos económicos	8	8
- Protección medioambiental	0	2
- Vivienda, bienes y servicios comunitarios	1	3
- Sanidad	9	15
- Ocio, cultura y religión	1	4
- Educación	9	23
- Protección Social	41	30
TOTAL	100	100

Fuente: Fondo Monetario Internacional. 2004. *Government Finance Yearbook 2004*. Washington D.C.: FMI.

Cuadro 7: Clasificación funcional del gasto público local en los países unitarios. (En % sobre el total)

	Dinamarca (2003)	Finlandia (2002)	Holanda (2003)	Noruega (2003)	Reino Unido (2003)	Suecia (2002)	Media de los países unitarios
- Servicios públicos generales	5	12	17	10	10	12	11
- Defensa							
- Orden público y seguridad		2	5	1	11	1	3
- Asuntos económicos	5	7	17	5	7	5	8
- Protección medioambiental		1	4	4	5	1	3
- Vivienda, bienes y servicios comunitarios	1	1	8	3	3	3	3
- Sanidad	17	27	1	17	0	27	15
- Ocio, cultura y religión	3	5	5	5	4	3	4
- Educación	14	21	24	28	31	21	23
- Protección Social	55	24	18	26	30	27	30
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100

Fuentes: Fondo Monetario Internacional. 2004. *Government Finance Yearbook 2004*. Washington, D.C.: FMI. Para el Reino Unido, Comisión Europea. Eurostat [en línea]. <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1090,30070682,1090_33076576&_dad=portal&_schema=PORTAL> [Consulta: 26 de diciembre de 2006]. Para España, IGAE. *Cuentas de las Administraciones Públicas 2003* [en línea]. <http://www.igae.pap.meh.es/Internet/Cln_Principal/InformesCuentas/Informes/InicioPublicaciones.htm>. [Consulta: 26 de diciembre de 2006]

Cuadro 8: Distribución funcional del gasto público por niveles de gobierno en España, 2003.
 (En % sobre el total)

	Nivel central	Nivel intermedio	Nivel local
- Servicios públicos generales	37	10	34
- Defensa	4	0	0
- Orden público y seguridad	4	2	8
- Asuntos económicos	7	12	12
- Protección medioambiental	0	2	10
- Vivienda, bienes y servicios comunitarios	0	2	13
- Sanidad	2	33	2
- Ocio, cultura y religión	1	3	10
- Educación	1	28	3
- Protección Social	43	8	8
TOTAL	100	100	100

Fuente: IGAE. *Cuentas de las Administraciones Públicas 2003* [en línea].

<http://www.igae.pap.meh.es/Internet/Cln_Principal/InformesCuentas/Informes/InicioPublicaciones.htm> [Consulta: 26 de diciembre de 2006]

Cuadro 9: RESUMEN DE LAS COMPETENCIAS QUE SE PROPONE DESCENTRALIZAR
 A LOS ENTES LOCALES

Competencias que se propone descentralizar	Entidades a favor de las cuales se ha de descentralizar	Calidad en que han de descentralizar estas competencias
Primer ciclo de educación infantil (titularidad de los centros y del servicio, profesorado, matriculación)	Todos los municipios. Otros entes locales o la Comunidad Autónoma, con carácter supletorio	Competencias municipales propias
Segundo ciclo de educación infantil y primaria (titularidad de los centros, gestión del servicio y del profesorado, matriculación)	Municipios en los cuales haya escuela pública de este nivel. Entes supramunicipales, si así lo quieren los municipios afectados	Competencias delegadas. Proceso gradual
Educación secundaria (mayor participación en la programación y en la planificación educativas)	Todos los municipios	Competencias propias
Educación secundaria (gestión de actividades complementarias y de enseñanzas no-oficiales)	Los centros y los municipios (entes supramunicipales, con carácter supletorio) en los que haya centros de secundaria, en régimen de colaboración	Competencias propias. Proceso gradual
Educación de adultos (titularidad de los centros y del servicio, profesorado, matriculación)	Todos los municipios. Otros entes locales o la Comunidad Autónoma, con carácter supletorio.	Competencias municipales propias
Oficinas de ocupación en el territorio (gestión del servicio y de las funciones de información, intermediación y otros)	Municipios o entes supramunicipales según el ámbito de cada oficina, de acuerdo con la planificación de cada Comunidad Autónoma.	Competencias delegadas. Proceso gradual

Cuadro 9: RESUMEN DE LAS COMPETENCIAS QUE SE PROPONE DESCENTRALIZAR
 A LOS ENTES LOCALES_ (Continuación)

Competencias que se propone descentralizar	Entidades a favor de las cuales se ha de descentralizar	Calidad en que han de descentralizar estas competencias
Mesas locales de ocupación (gestión e impulso)	Los mismos municipios o entes supramunicipales que asumen las competencias de la fila anterior	Competencia municipal propia o supramunicipal propia. Proceso gradual
Pactos locales para la ocupación (impulso y gestión)	Municipios, entes supramunicipales, según el ámbito de cada pacto local	Competencia local propia
Mayor representación municipal en los organismos de ocupación de la Comunidad Autónoma	Todos los municipios	Competencia municipal propia
Gestión con carácter preferente, de programas de formación y de asesoramiento para la ocupación	Los entes locales interesados, con prioridad para los municipios	Delegaciones, convenios o subvenciones condicionadas
Tramitación y aprobación de todo el planteamiento urbanístico derivado	Municipios de más de 10 000 habitantes. Otros siempre que acrediten capacidad técnica	Competencia municipal propia
Mayores facilidades para obtener suelo para promover la vivienda protegida	Todos los municipios	Competencia municipal propia
Control de la habitabilidad de las viviendas	Municipios que acrediten capacidad técnica y entes supramunicipales con carácter supletorio	Competencias delegadas
Gestión de las ayudas individuales a la vivienda, principalmente a las relativas a la rehabilitación	Los mismos entes locales de la fila anterior	Competencias delegadas
Promoción pública de nuevas viviendas y de rehabilitación de barrios o edificios, con carácter preferente	Los municipios interesados. Los entes supramunicipales o la Comunidad Autónoma, con carácter supletorio	Competencia municipal propia

Fuente: Mir, J. 2003. «Formulació de propostes concretes de descentralització», en VV. AA. *Informe Pi i Sunyer sobre l'ampliació de competències municipals*. Barcelona: Fundació Carles Pi I Sunyer de Estudios Autonómicos y Locales, pp. 80-82.

SARA FERNÁNDEZ LÓPEZ¹ _SUSANA FERNÁNDEZ ALFARO¹ Y ALBERTO VAQUERO GARCÍA²
_Universidade de Santiago de Compostela⁽¹⁾ _Universidade de Vigo⁽²⁾ _[43-73]

Internacionalización en los sistemas universitarios regionales españoles: situación actual y propuestas de mejora



Como consecuencia del proceso de adecuación del sistema de enseñanza superior al proceso de Bolonia, la Universidad española se encuentra experimentando una serie de importantes cambios que afectarán a su funcionamiento. Uno de los más relevantes es la necesidad de potenciar los flujos de movilidad de la comunidad universitaria a nivel internacional.

El objetivo de este trabajo es analizar el grado de proyección internacional de los sistemas universitarios regionales, en un intento por señalar qué Comunidades Autónomas se encuentran realizando un mayor esfuerzo en este campo. De esta forma se podrá identificar cuáles son los factores de naturaleza institucional, geográfica, financiera, etc., que pueden determinar la movilidad universitaria internacional en España.

& Palabras clave: internacionalización, educación superior, movilidad internacional, financiación

1. INTRODUCCIÓN¹

Uno de los fenómenos que en las últimas dos décadas ha cobrado más importancia en el campo educativo es la internacionalización, entendido como aquel proceso que persigue integrar a las instituciones educativas de enseñanza superior en el nuevo marco internacional.

El avance de la integración económica a nivel internacional, la necesidad de establecer acuerdos internacionales en materia de comercio e inversión y las mayores oportunidades surgidas a partir del desarrollo de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (las TIC) han supuesto una apertura sin precedentes de la educación superior a nivel internacional. No es de extrañar, por lo tanto, que la dimensión internacional de la educación superior se haya convertido en uno de los aspectos que genera más interés dentro de las agendas educativas.

Este proceso aperturista exige inevitablemente apostar por la implantación de un marco de actuaciones que orienten su desarrollo y permitan una aplicación adecuada de los objetivos perseguidos, coincidiendo en el tiempo con las importantes transformaciones nacionales e internacionales de la estructura de la educación superior y, en especial, con el proceso de Bolonia. De este modo, la educación universitaria se enfrenta en estos momentos a uno de los mayores retos de su historia, teniendo que dar el salto desde una universidad nacional centrada en los estudiantes “tradicionales” a una universidad que compite y coopera internacionalmente, ofreciendo sus servicios por medio de internet o mediante acuerdos con otras instituciones a estudiantes “no convencionales” que no siempre residen donde se imparte la formación.

El objetivo de este trabajo es analizar el grado de proyección internacional de los Sistemas Universitarios Regionales (SUR), en un intento por señalar qué Comunidades Autónomas se encuentran realizando un mayor esfuerzo en este campo. De esta forma, se podrá identificar cuáles son los factores de naturaleza institucional, geográfica o financiera que pueden determinar la movilidad universitaria internacional en España.

El esquema que se seguirá en este artículo es el siguiente. Tras esta introducción, el segundo epígrafe se centrará en describir qué se entiende por internacionalización de la educación superior, en sus diferentes acepciones. En la tercera sección se detalla la creciente importancia que la Unión Europea atribuye a este proceso con la promoción de los programas de movilidad europeos, al ser éstos las actuaciones que más afectan a los SUR españoles. En el cuarto epígrafe se describe el grado de movilidad internacional del Sistema Universitario Español (SUE), con el objeto de enmarcar el análisis a nivel regional que se realiza posteriormente para el alumnado en el quinto apartado. Este estudio se complementará con el análisis, en el sexto apartado, de la movilidad del profesorado. Finalmente, los resultados extraídos permiten apuntar un conjunto de recomendaciones futuras con el objetivo de mejorar la proyección internacional de los SUR, así como un resumen de las principales conclusiones.

2. DIMENSIONES DE LA INTERNACIONALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

No resulta sencillo encontrar una definición única de internacionalización referida a la educación superior. Quizás el punto de partida es entender este proceso como una respuesta a los desafíos que impone la globalización económica. El Cuadro 1 recoge algunas de las principales aportaciones realizadas, muchas de las cuales entroncan directamente con el proceso más general de globalización, aunque se trata de conceptos claramente diferenciados.

De todas las aportaciones realizadas, la que más se identifica con el planteamiento de este artículo es la señalada por Knight (2003), ya que, por un lado, al señalar la dimensión *internacional, intercultural y global*, logra sintetizar la amplitud y profundidad del proceso de internacionalización y, por otro, incluye en el campo de la internacionalización todas las funciones que tradicionalmente se le han atribuido a la Universidad (enseñanza, investigación y transmisión de la cultura).

Cuadro 1: Conceptos de internacionalización de la educación superior

AUTORES	INTERNACIONALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR
Arum e Van de Water (1992)	“Multitud de actividades, programas y servicios que se enmarcan dentro de los estudios, intercambios educativos y cooperación técnica internacional”.
Van der Wende (1997)	“Cualquier esfuerzo sistemático realizado para que la educación superior se muestre sensible a las exigencias y retos relacionados con la globalización de la sociedad, la economía y los mercados de trabajo”.
Throsby (1998)	“Abarcaría aquellos aspectos de los sistemas o de las instituciones que van más allá de las fronteras de un país o que están influenciados por las relaciones con estudiantes, profesores, gestores, instituciones educativas, sistemas, administraciones públicas y demás agentes en otros países”.
Didou (2000)	“El esfuerzo sistemático y sostenido para hacer que la educación superior responda ante los requisitos y desafíos relacionados con la globalización de las sociedades, economía, trabajo y sociedades”.
Soderqvist (2002)	“Un proceso de cambio desde una institución nacional hacia la inclusión de la dimensión internacional en todos los aspectos de su gestión para impulsar la calidad de los procesos de enseñanza – aprendizaje y alcanzar los niveles de competencia deseados”.
Knight (2003)	“El proceso de integrar una dimensión internacional, intercultural o global en el objetivo, funciones o prestación de los servicios de la educación postsecundaria”.
Altbach (2004)	“Incluye las políticas y programas específicos emprendidos por los gobiernos, sistemas educativos, instituciones y aun departamentos individuales para explotar favorablemente la globalización”.

Fuente: Elaboración propia a partir de Fernández et al. (2006).

Hasta no hace muchos años se ha identificado a la internacionalización educativa con el intercambio físico de personas, en su mayoría estudiantes. Esta situación responde a que los

alumnos han sido los principales agentes transmisores de este fenómeno y, quizás por ello, también el aspecto más y mejor documentado de este proceso. Sin embargo, a medida que la globalización se ha ido extendiendo, han surgido otras formas de internacionalización, conocidas como *educación transnacional*, que no precisan del desplazamiento del estudiante (por ejemplo, la educación por medio de Internet o la implantación en un país de universidades extranjeras).

La educación transnacional es un fenómeno relativamente reciente y, como consecuencia, no existe información suficiente al respecto. Por ello, el resto del trabajo se centrará en el análisis de la movilidad física o "internacionalización tradicional". No obstante, queremos llamar la atención sobre la incipiente importancia de la educación transnacional, que apunta ya como el aspecto más dinámico de la evolución de la educación superior en el futuro.

3. LA IMPORTANCIA DE LA MOVILIDAD INTERNACIONAL UNIVERSITARIA EN LA UE

El desarrollo de la movilidad universitaria también ha sido uno de los principales retos a los que se enfrentan las instituciones educativas europeas. Buena muestra de este interés es que desde que se comenzó a gestar el desarrollo del Espacio Europeo de Educación Superior (EEES), ya se prestó un especial interés a todas aquellas actividades que rodeaban la movilidad de la comunidad universitaria.

3.1. IMPULSO POLÍTICO A LA MOVILIDAD INTERNACIONAL UNIVERSITARIA

En mayo de 1998, los ministros de Educación de Francia, Alemania, Italia y Reino Unido firmaron en la Universidad de la Sorbona una declaración en la cual se instaba al desarrollo del EEES. Este acto supuso el primer paso de un proceso de cambio de la enseñanza superior en toda Europa, basado en los siguientes objetivos: (i) la armonización de todo el sistema europeo de educación superior, (ii) la convalidación de los conocimientos adquiridos en toda Europa, (iii) un mejor reconocimiento de las titulaciones, (iv) el reconocimiento internacional del título y (v) el impulso de la movilidad de los estudiantes.

En junio de 1999 se celebra una nueva conferencia, que da lugar a la conocida Declaración de Bolonia, en la cual una treintena de países europeos sentaron las bases para la construcción del EEES en función de cuatro principios: calidad, diversidad, competitividad y movilidad. El interés perseguido por los firmantes de la Declaración era incrementar el empleo en la UE y lograr que el Sistema Europeo de Formación Superior se convirtiese en un lugar de atracción para alumnos y profesores a nivel internacional. De los objetivos recogidos en la Declaración de Bolonia, al menos dos se traducen en medidas tendentes a la movilidad: la promoción de los intercambios de estudiantes y profesores y el desarrollo de la dimensión europea de la educación superior. Ambas cuestiones se basaban en la cooperación interinstitucional, planes de movilidad y programas integrados de educación e investigación.

La segunda Conferencia Ministerial se reunió 2001, dando lugar al Comunicado de Praga, en el cual además de reafirmar el compromiso de Bolonia, se introducen nuevos elementos. Por lo que respecta a la movilidad, la principal aportación era hacer atractivo el EEES mediante la calidad de la enseñanza y la investigación, la variedad de las instituciones y programas y la cooperación en educación transnacional, reafirmando el objetivo de mejorar la movilidad de los estudiantes, profesores, investigadores y personal administrativo.

En 2003 se celebró en Berlín la tercera Conferencia Ministerial, donde se reitera el compromiso con la movilidad, al señalar que ésta sigue siendo la base para establecer el EEES,

debido a su especial relevancia académica y cultural, y en los campos político, económico y social. Para incentivar más este proceso, se reafirmó la necesidad de incrementar el nivel de esfuerzo para eliminar los obstáculos a la movilidad dentro del EEES, en especial en aquellas medidas que permitan la portabilidad de las becas y ayudas financieras nacionales. En la comunicación de la UE de 2003 "El papel de las universidades en la Europa del conocimiento" se analizó las condiciones necesarias para que las universidades asuman su papel de cara a alcanzar la "Europa del conocimiento", apostando por una mayor apertura de las Universidades hacia el exterior, para incrementar su atractivo a nivel internacional.

La última Conferencia Ministerial se celebró en Bergen (2005), donde los 45 países participantes establecieron un conjunto de prioridades futuras, entre los que ocupaba un lugar destacado la movilidad. Para fomentar este tipo de iniciativas, los países participantes adoptaron una serie de medidas tendentes a eliminar las barreras legales para la incorporación de estudiantes, profesores e investigadores extranjeros (concesión de visados y permisos de trabajo, reconocimiento pleno de períodos de estudio en el extranjero, etc.) y para incrementar los programas de becas, tanto en número como en cuantía.

Asimismo, se realiza un llamamiento para hacer más atractivo el EEES y fomentar la cooperación con otros sistemas de educación superior, fomentando el intercambio equilibrado de estudiantes y personal universitario y la cooperación entre las instituciones de educación superior, para alcanzar una mayor visibilidad internacional del sistema educativo superior europeo.

La próxima reunión tendrá lugar en Londres en 2007. En el campo de la movilidad y con vistas a lograr progresos en los objetivos propuestos en Bergen, se ha encargado al Grupo de Seguimiento que presente datos comparables sobre movilidad del personal y de los estudiantes, así como sobre la situación económica y social de los alumnos que participan en los programas de movilidad como base para el futuro balance e informe de la próxima conferencia.

3.2. LOS PROGRAMAS EUROPEOS DE MOVILIDAD

Aunque existe una amplia gama de programas de movilidad, que van desde acuerdos bilaterales entre universidades españolas y otras extranjeras a becas para realizar estudios por parte de instituciones privadas o públicas, el más importante por su volumen de beneficiarios es el Programa Sócrates-Erasmus.

Sócrates es el programa de acción de la Comunidad Europea en el ámbito de la educación². Incluye varias acciones que se corresponden con las tres principales etapas educativas a lo largo de la vida del individuo (Figura 1):

- El Programa Comenius, que tiene como objetivo fomentar aquellas actividades que se desarrollan desde la guardería a la escuela secundaria.
- El Programa Erasmus, dirigido fundamentalmente a promover la movilidad entre los diferentes colectivos universitarios. Dado que éste es el nivel educativo en el que se centra en este artículo, volveremos con posterioridad a realizar un análisis de sus resultados.
- El Programa Grundtvig, que, configurado como el tercer eslabón educativo de los programas europeos, busca el aprendizaje permanente a lo largo de la vida del individuo.

Adicionalmente, un conjunto de actuaciones de carácter transversal hace hincapié en la lucha contra la marginación social y el fracaso escolar a través del apoyo específico a los grupos más desfavorecidos y la promoción de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres (Programas Arión, Lingua, Minerva, de Observación e Innovación de los sistemas y políticas educativos, Acciones conjuntas y Medidas de acompañamiento).

Figura 1: Estructura del Programa SÓCRATES

<i>(Guardería-Educación secundaria)</i>	<i>(Universidad)</i>	<i>(Educación para adultos)</i>
COMENIUS	ERASMUS	GRUNDTVIG
<ol style="list-style-type: none"> 1. Actuaciones escolares. 2. Formación inicial y continua del personal docente. 3. Creación de redes. 		<ol style="list-style-type: none"> 1. Proyectos de cooperación. 2. Asociaciones de aprendizaje. 3. Movilidad para la formación del personal de educación de adultos. 4. Creación de redes.

TRANSVERSALES: ARIÓN, LINGUA, MINERVA, de OBSERVACIÓN e INNOVACIÓN DE LOS SISTEMAS Y POLÍTICAS EDUCATIVAS, ACCIONES CONJUNTAS y MEDIDAS DE ACOMPAÑAMIENTO

Otro eje de actuación importante en materia de movilidad educativa se articula a través del Programa Leonardo da Vinci, que presenta como objetivo promover un espacio europeo en materia de educación y formación profesional³. El Leonardo se articula en tres subprogramas (Figura 2): (i) Movilidad; (ii) Proyectos Piloto, Competencias lingüísticas y redes transnacionales y (iii) Documentación de referencia y redes temáticas.

Figura 2: Estructura del Programa LEONARDO DA VINCI

MOVILIDAD	PROYECTOS PILOTO	
<ol style="list-style-type: none"> 1. Proyectos transnacionales de estancia: <ul style="list-style-type: none"> - Documento de movilidad <i>Europass</i>. - Currículum Vitae <i>Europass</i>. - Suplemento <i>Europass</i> al Título Superior. 2. Proyectos transnacionales de intercambios. 	COMPETENCIAS LINGÜÍSTICAS REDES TRANSNACIONALES	DOCUMENTACIÓN DE REFERENCIA REDES TEMÁTICAS

A pesar de que el Programa Leonardo da Vinci está orientado a la formación profesional, algunas de sus acciones afectan a estudiantes universitarios; de ahí que sea conveniente su inclusión. En particular, su programa de movilidad recoge las acciones transnacionales destinadas a la movilidad de personas en formación (jóvenes trabajadores o en vías de inserción, estudiantes de los centros de enseñanza superior, formadores o responsables de la gestión de los recursos humanos y formación, y especialistas en lenguas e interlocutores sociales), siendo uno de los más importantes por el número de beneficiarios. Comprende, a su vez, dos subprogramas: proyectos transnacionales de estancias y proyectos transnacionales de intercambios.

El subprograma de proyectos transnacionales de estancias supone la realización de un periodo de formación (y/o de experiencia profesional) en una organización de otro país, mediante un convenio de colaboración entre organismos de formación y empresas. Dentro de este subprograma se incluyen aquellos que se encuentran dentro del marco de los itinerarios europeos de formación en alternancia, siendo su principal exponente el *Europass*. Éste es un documento comunitario destinado a certificar períodos de formación en régimen de alternancia, incluido el aprendizaje en un país de la UE distinto de aquel en el que habitualmente se sigue la formación. El *Europass* comprende un conjunto de actuaciones:

- El Documento de movilidad *Europass* que, dirigido a colectivos en formación (jóvenes aprendices, estudiantes universitarios, desempleados o trabajadores que estén recibiendo formación), registra todas las experiencias de movilidad transnacional realizadas con fines de aprendizaje en la UE.
- El Currículum vitae *Europass*, que permite obtener una visión homogénea de los logros obtenidos por el alumno, tanto en la educación formal, como en la experiencia en el trabajo. Este documento recoge experiencia y formación en lenguas, en el trabajo, educación y prácticas básicas, habilidades y competencias adquiridas fuera de los esquemas tradicionales de aprendizaje formal.
- El Suplemento *Europass* al Título Superior, donde figura información sobre capacidades y competencias profesionales obtenidas, profesiones que pueden ejercerse, organismos que han concedido la titulación y posibilidades de acceso a otro nivel educativo o titulación.

Por su parte, el subprograma de proyectos transnacionales de intercambios supone la transferencia de competencias, prácticas y/o métodos de formación profesional innovadores o “proyectos piloto”, en el marco de una cooperación entre organismos de formación.

4. LA MOVILIDAD INTERNACIONAL DEL SUE: UNA VISIÓN GLOBAL

Antes de analizar el nivel de proyección internacional de los SUR, resulta necesario tener una visión general de lo sucedido en el SUE. Para ello, en primer lugar se analizarán las limitaciones encontradas en la utilización de las bases de datos y posteriormente se estudiará la movilidad de los estudiantes y el profesorado.

4.1. LAS FUENTES DE DATOS

La principal limitación encontrada a la hora de describir el panorama actual derivó de las divergencias presentadas por las diversas fuentes de información existentes para describir la misma realidad. Así, a modo de ejemplo, y en referencia al curso 2003-2004, se comprueba cómo:

- La Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (a partir de *Education Statistics: Database*) determina que España recibe a 41 734 alumnos extranjeros (alumnos *in*), de los cuales 15 051 son no residentes. Para la OCDE, que por primera vez aporta el dato de extranjeros no residentes en su publicación *Education at a glance 2006* (OCDE, 2006), la cifra que mejor reflejaría la capacidad de atracción de estudiantes *in* del SUE serían esos 15 051 extranjeros no residentes.
- El Ministerio de Educación y Ciencia (MEC, a partir de la *Estadística Universitaria*) cuantifica en 21 983 los estudiantes extranjeros recibido por el SUE en primer y segundo ciclo, y en 13 496 los recibidos en tercer ciclo (un total de 35 479 estudiantes *in*). Estas cifras suponen 6000 estudiantes extranjeros menos que las de la OCDE.
- La Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas (CRUE, a través de su publicación bianual *La universidad española en cifras 2006*) establece una matrícula en estudios de grado de 6209 estudiantes europeos y 6293 procedentes del resto del mundo (un total de 12 502 estudiantes extranjeros en primer y segundo ciclo). En este caso se observa una desviación cercana a los 9500 alumnos extranjeros en primer y segundo ciclo con respecto al MEC.
- Por último, la Agencia Nacional Sócrates-Erasmus (dependiente del MEC) registra un total de 24 076 alumnos *in* en el SUE de programas de intercambio europeos.

Al existir significativas diferencias entre las fuentes utilizadas, con variaciones difícilmente explicables, se ha optado por utilizar una única base de datos, aquella procedente de la Agencia Nacional Sócrates-Erasmus. Esta decisión queda justificada de la siguiente forma:

- Se trata de la base de datos con mayor información, tanto temporal (al incluir un periodo más amplio) como cualitativa (al disponer de características relativas a las áreas de estudio, edad, sexo, ciclos de estudio, etc.), acerca de los estudiantes internacionales.
- Incorpora información relativa al colectivo de personal docente e investigador, aspecto no considerado por el resto de fuentes.
- Aporta información desglosada por comunidades autónomas e instituciones, lo que permite un análisis a nivel regional con información homogénea y comparable.
- La mayoría de los estudiantes extranjeros *in* que acuden al SUE proceden de Europa (en 2003 era el 58%) y, al mismo tiempo, los estudiantes españoles *out* acuden fundamentalmente a universidades europeas y, como la práctica totalidad de todos ellos lo hacen a través del Programa de Intercambio Sócrates-Erasmus, parece comprensible que, trabajando con los datos relativos a este programa, se refleje la realidad de la mayoría de los estudiantes internacionales del SUE.

4.2. LA MOVILIDAD DE LOS ESTUDIANTES

A lo largo de las últimas dos décadas, la movilidad internacional de los estudiantes españoles (estudiantes *out*) ha ido en continuo aumento, pasando de 240 alumnos en el curso 1987-1988 a los más de 20 000 desde el curso 2003-2004 en adelante (Cuadro 2). Además, en términos porcentuales, el peso que representan los estudiantes *out* españoles sobre el total de estudiantes internacionales de la UE se ha duplicado, pasando del 7,4% al 14,5%.

También se observa un fuerte incremento de los estudiantes extranjeros que acuden al SUE (estudiantes *in*), especialmente desde el curso 2001-2002, año en el que se invierte la tendencia y el SUE pasa a ser un sistema claramente importador de estudiantes. Así, se estima que durante el curso 2004-2005 el SUE atrae al 17,7% de los alumnos europeos que se mueven gracias al Programa Erasmus.

Cuadro 2: Evolución e importancia de los estudiantes internacionales del SUE (2001-2005)

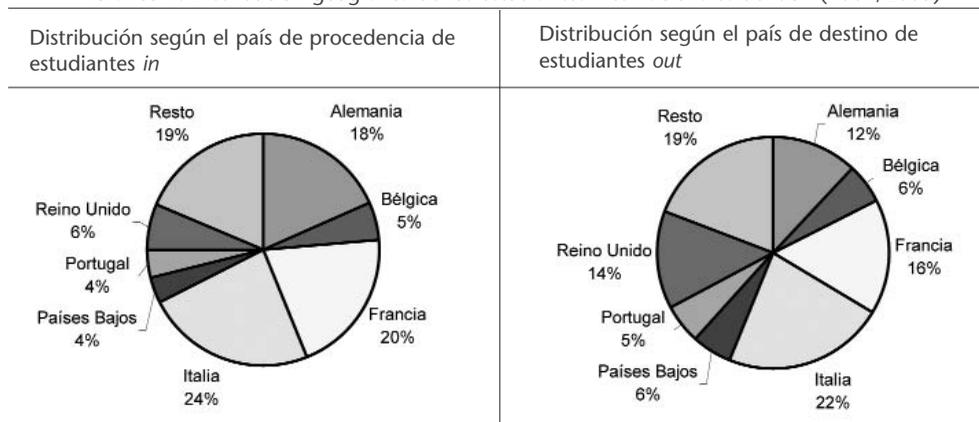
	Out	In	Saldo neto (in-out)	Total de estudiantes internacionales en la UE ⁽¹⁾	Out SUE/ Total UE	In SUE/ Total UE
2000/2001	17 158	16 978	-180	111 092	15,44%	15,28%
2001/2002	17 403	18 824	1421	115 432	15,08%	16,31%
2002/2003	18 258	21 289	3031	123 957	14,73%	17,17%
2003/2004	20 034	24 076	4042	135 586	14,78%	17,76%
2004/2005	20 819	25 511	4692	144 037	14,45%	17,71%

Notas: (1) Incluye: los quince Estados Miembros de la Unión Europea hasta el curso 2003-2004, los tres estados miembros de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC): Islandia, Liechtenstein y Noruega, los diez países que tenían la condición de Estado de Nueva Adhesión al comienzo del curso académico 2004-2005 y los tres estados candidatos (Bulgaria, Rumanía y Turquía).

Fuente: Elaboración propia a partir de MEC (2006a).

Como se observa en el Gráfico 1, existe, en general, una correspondencia entre países de destino y origen. El 70% de los intercambios de los estudiantes internacionales (estudiantes *in* y estudiantes *out*) del SUE se produce con cuatro países. Así, los estudiantes *out* manifiestan una clara preferencia hacia Italia (22%), que también es el país del que procede el mayor número de estudiantes *in* en el SUE (24%). Las similitudes del idioma, clima y cultura justificarían estos altos porcentajes. Atendiendo al peso de los estudiantes *out*, le siguen en importancia Francia y Alemania, que acogen, respectivamente, al 16% y al 12% de los estudiantes *out* españoles, y de donde proceden el 20% y el 18% de los estudiantes *in* del SUE. Probablemente, el hecho de que el inglés sea el idioma extranjero más estudiado en el sistema educativo español, relegando a otros como el francés y el alemán a un segundo plano, explique la menor propensión de los estudiantes españoles a acudir a estos países en relación con los estudiantes de estos países que acuden al SUE. Este hecho justificaría, precisamente, la importancia de los estudiantes *out* españoles que acuden al Reino Unido (14%) frente a los estudiantes británicos que vienen a España (6%).

Gráfico 1: Distribución geográfica de los estudiantes internacionales del SUE (2004/2005)



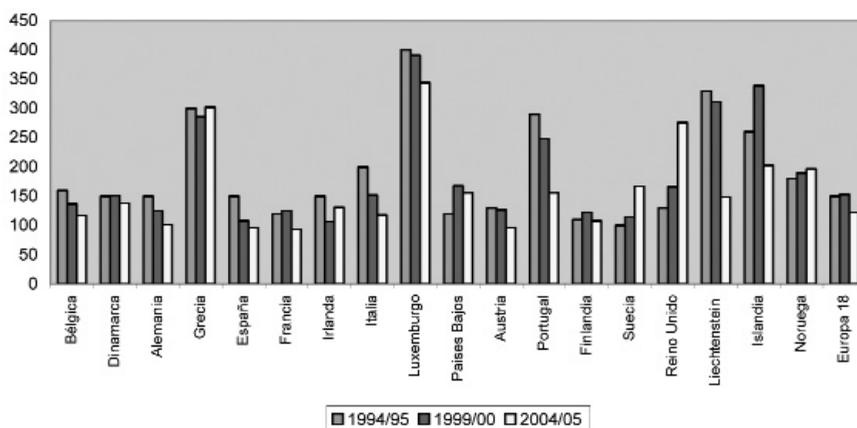
Fuente: Elaboración propia a partir de MEC (2006a) y MEC (2006b).

En un reciente trabajo, Pineda y Moreno⁴ (2006) analizan los motivos de los estudiantes internacionales de varias universidades españolas para realizar una estancia Erasmus. De su análisis se desprende que los estudiantes españoles que acuden al extranjero argumentan las siguientes razones: la realización de estudios (72%), el conocimiento de idiomas, en especial del inglés (62%) y el tener amigos de otros países (67%) o de otras culturas (72%). La mayor parte de los entrevistados señalan su pertenencia a una familia de estatus económico medio-alto y con padres con un nivel de estudios elevado. Por tanto, el nivel educativo y socioeconómico de los progenitores incide de forma clara en la decisión de realizar estancias en el extranjero.

Entre las principales causas de la movilidad de los estudiantes extranjeros que acuden a nuestro país se encuentran: por un lado, el aprendizaje o perfeccionamiento del castellano, gracias al cual esperan lograr una mejora del currículo e incrementar las posibilidades de inserción laboral cuando vuelvan a sus países de origen, y, por otro, los motivos personales, tales como la búsqueda de nuevas experiencias y de autonomía, el deseo de viajar, el hecho de conocer otras culturas y otras personas, ampliando su círculo de relaciones. Sin embargo, los motivos académicos no son una cuestión muy a tener presente, ya que actúan como un factor secundario con relación a la movilidad.

Por último, los entrevistados consideraron las ayudas económicas (cuantía y duración) como un elemento clave que condiciona claramente la movilidad. Los estudiantes Erasmus españoles recibieron 96€ en el curso 2004-2005, cifra muy por debajo de la ayuda media mensual en la UE18 (123€). Así, la dotación media en España supone el 78% respecto a la media UE18 y el 28% con respecto a la dotación en Luxemburgo, el 32% respecto a la de Grecia y el 35% con respecto a la de Reino Unido (Gráfico 2). De la evolución de la cuantía media de la ayuda se desprende para el caso español, igual que para la gran mayoría de los países europeos, que a medida que aumenta el número de alumnos disminuye la dotación de la ayuda.

Gráfico 2: Evolución de la beca media mensual a estudiantes *out*



Fuente: Elaboración propia a partir de MEC (2006a).

4.3. LA MOVILIDAD DEL PROFESORADO

La movilidad a través del Programa Sócrates-Erasmus también afecta al profesorado. Es habitual que este colectivo realice intercambios y, fruto de ellos, se incentive la movilidad del alumnado. En no pocas ocasiones, son los profesores los primeros que comienzan a establecer convenios de intercambio con otras universidades.

El Cuadro 3 recoge la evolución para el periodo 2000-2005 del profesorado *out* e *in* en el SUE. Como se puede comprobar, ha ido creciendo el número de profesores que realizan algún tipo de estancia en el extranjero, pasando de 1348 en 2000-2001 a 2115 en 2004-2005 (un incremento del 60%). Asimismo, el número de profesores *in* ha pasado de 1276 a 1854 en el mismo periodo.

Con los datos disponibles, se aprecia como el saldo neto de profesores es siempre negativo (excepto en el curso académico 2001-2002), lo que implica que el SUE es un país exportador de profesores en el plano internacional.

Cuadro 3: Evolución e importancia de los profesores internacionales del SUE (2000-2005)

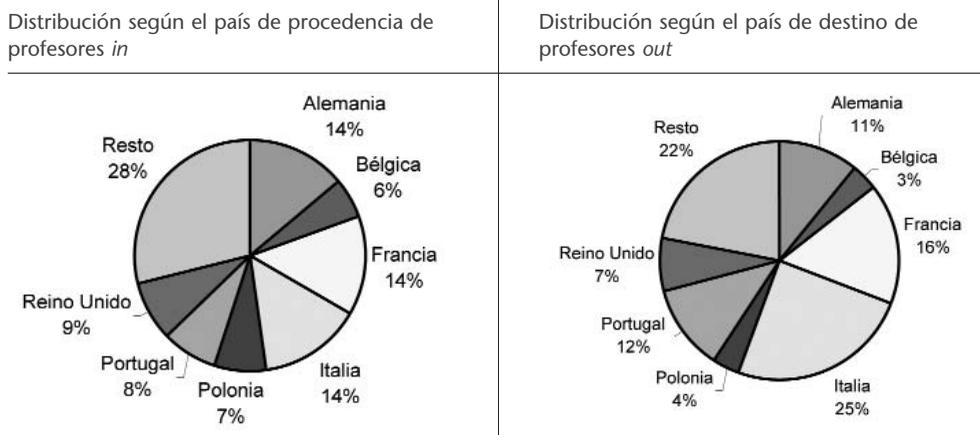
	<i>Out</i>	<i>In</i>	Saldo neto (<i>in-out</i>)	Total de profesores internacionales en la UE ⁽¹⁾	<i>Out</i> SUE/ Total UE	<i>In</i> SUE/ Total UE
2000/2001	1348	1276	-72	14 356	9,38%	8,88%
2001/2002	1488	1542	54	15 872	9,37%	9,71%
2002/2003	1657	1574	-83	16 934	9,78%	9,29%
2003/2004	1949	1668	-281	18 496	10,53%	9,01%
2004/2005	2115	1854	-261	20 877	10,13%	8,88%

Notas: (1) Incluye: los quince Estados Miembros de la Unión Europea hasta el curso 2003-2004, los tres estados miembros de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC): Islandia, Liechtenstein y Noruega, los diez países que tenían la condición de Estado de Nueva Adhesión al comienzo del curso académico 2004-2005 y los tres estados candidatos (Bulgaria, Rumanía y Turquía).

Fuente: Elaboración propia a partir de MEC (2006c).

El Gráfico 3 refleja la distribución geográfica de los profesores internacionales del SUE en el curso 2004-2005. En relación con los profesores *out*, se observa que los destinos más demandados son Italia (25%) y Francia (16%), lo que puede explicarse por la proximidad del idioma y las similitudes con las estructuras del sistema universitario. Para el caso de los profesores *in*, el peso se reparte en porcentaje a partes iguales entre Italia, Francia y Alemania (todos con un 14%).

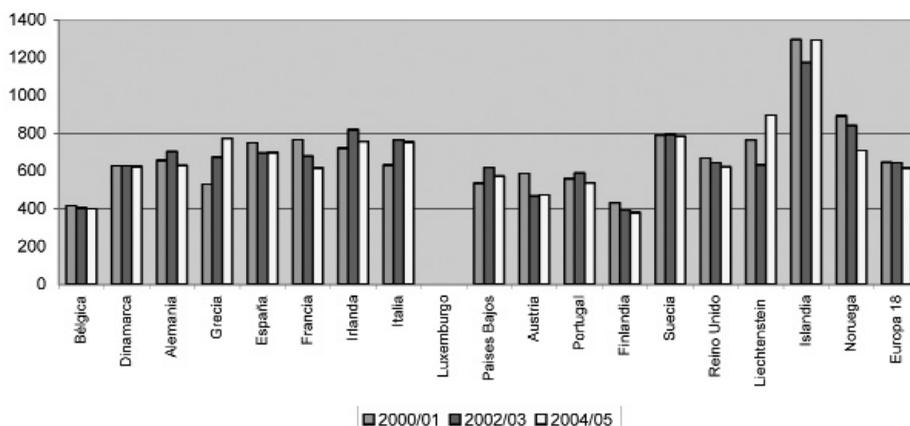
Gráfico 3: Distribución geográfica del profesorado (2004/2005)



Fuente: Elaboración propia a partir de MEC (2006c) y MEC (2006d).

El Gráfico 4 recoge la evolución de la cuantía de las ayudas que perciben los profesores. En términos generales, se observa que su importe disminuye desde el curso 2000-2001 al curso 2004-2005, excepto en algunos países, como Grecia, Irlanda, Italia y Austria. En España, al igual que en la mayoría de los países de la UE18, la cuantía media mensual a profesores ha descendido, desde 751€ hasta 698€, durante el periodo considerado. No obstante, esta ayuda supone un 113% con respecto a la media UE18. Se puede decir que la cuantía de las becas ha evolucionado a la baja a medida que aumentaba el número de profesores que solicitaban una ayuda de movilidad.

Gráfico 4: Evolución de la beca media mensual de los profesores *out*



Fuente: Elaboración propia a partir de MEC (2006c).

5. MOVILIDAD INTERNACIONAL DE LOS ESTUDIANTES A NIVEL REGIONAL

En este apartado se analiza, en primer lugar, la evolución de la movilidad internacional de los estudiantes en los SUR. Dado que su distinto tamaño podría distorsionar la interpretación de los resultados, se ha considerado necesario, en segundo lugar, descontar estos efectos con el objeto de medir la intensidad de la proyección internacional de cada SUR. En tercer lugar, se estudian los efectos que el Programa Leonardo tiene en la movilidad de los estudiantes universitarios a nivel regional. Por último, se aporta una visión comparativa de las características de los sistemas de ayudas públicas complementarias que han establecido los gobiernos autonómicos con el objeto de incrementar la dotación económica de las ayudas del Programa Erasmus.

5.1. EVOLUCIÓN

A lo largo de la última década, la movilidad internacional de los estudiantes *out* ha ido en aumento en todas las CC. AA., con la excepción de Aragón, Asturias, Baleares, País Vasco y La Rioja, tal y como se aprecia en el Cuadro 4. A diferencia de lo que sucede con los estudiantes *out*, no ha sido posible disponer de cifras desglosadas por CC. AA. que reflejen la evolución de estudiantes *in*, y contamos sólo con información para el curso 2003-2004⁵.

Cuadro 4: Estudiantes *out* y estudiantes *in* por comunidad autónoma

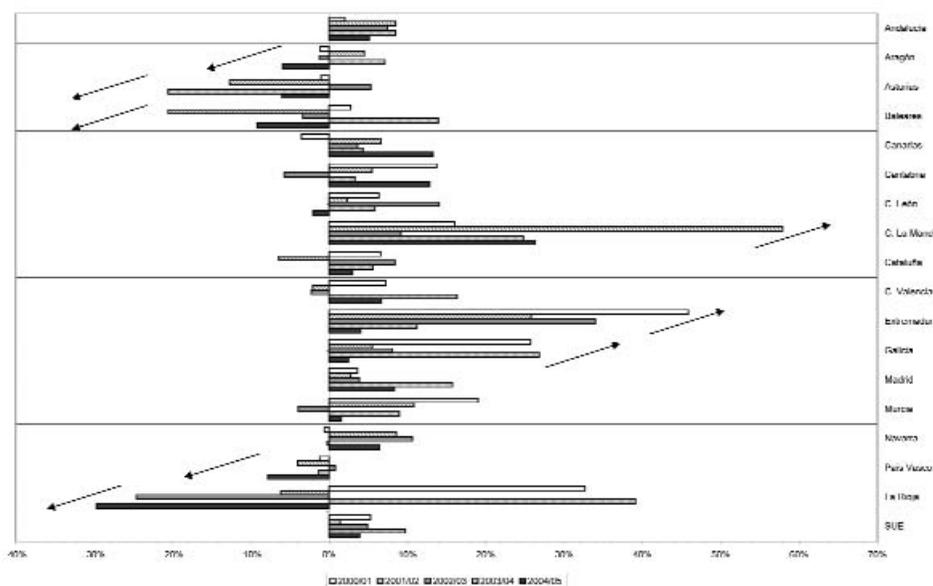
	Estudiantes <i>out</i>				Estudiantes <i>in</i>
	2001-2002	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2003-2004
Andalucía	2424	2604	2825	2970	4101
Aragón	812	802	859	808	744
Asturias	337	355	282	265	381
Baleares	89	86	98	89	86
Canarias	467	484	505	572	574
Cantabria	192	181	187	211	186
Castilla y León	1368	1560	1651	1617	1905
Castilla-La Mancha	240	262	327	413	227
Cataluña	2858	3099	3273	3371	3631
Comunidad Valenciana	2498	2441	2840	3029	3405
Extremadura	200	268	298	310	262
Galicia	707	764	969	993	859
Madrid	3237	3362	3891	4215	4293
Murcia	430	413	450	457	480
Navarra	367	406	405	431	278
País Vasco	1116	1125	1110	1023	780
La Rioja	61	46	64	45	43
SUE	17 403	18 258	20 034	20 819	24 076

Notas: (1) No se considera la Universidad abierta de Cataluña, puesto que tampoco contaba con datos referentes a alumnos Erasmus.

Fuente: Elaboración propia a partir de MEC (2006a).

El Gráfico 5 muestra las tasas anuales de crecimiento de los estudiantes *out* por comunidades autónomas para el periodo 2000-2005. Existen significativas diferencias a nivel regional; si bien el SUE mantiene su tasa de crecimiento de los estudiantes *out* entre el 5%-10% anual, en cinco de los SUR (La Rioja, País Vasco, Canarias, Baleares y Asturias) se experimenta una recesión en la movilidad internacional, al constatarse tasas de crecimiento negativas. Por el contrario, los SUR de Castilla-La Mancha, Extremadura y Galicia experimentan unas tasas de crecimiento superiores a la media del SUE, probablemente porque parten de unos niveles de movilidad inferiores.

Gráfico 5: Tasas anuales de crecimiento de los estudiantes *out* por comunidad autónoma (2001-2005)



Fuente: Elaboración propia a partir de MEC (2006a).

5.2. INTENSIDAD

El Cuadro 5 recoge la importancia que tienen los estudiantes internacionales de cada comunidad sobre el SUE. Cuatro SUR concentran el 65% de los estudiantes (*in* y *out*) (Andalucía, Comunidad Valenciana, Comunidad de Madrid y Cataluña), coincidiendo con aquellos de mayor número de estudiantes universitarios. Esta coincidencia entre regiones “exportadoras” e “importadoras” de estudiantes extranjeros obedece, lógicamente, a que el Programa Erasmus es, fundamentalmente, un programa de intercambio. Por tanto, los SUR que envían más alumnos al extranjero coinciden con aquellos que reciben más alumnos

extranjeros. Además, el protagonismo de Andalucía, Madrid, Comunidad Valenciana y Cataluña viene determinado por la dimensión de sus SUR, cuya matrícula representa prácticamente el 65% del SUE.

Cuadro 5: Porcentaje de estudiantes *out* y estudiantes *in* por comunidad autónoma (2003-2004)⁽³⁾

	Estudiantes <i>out</i>	Estudiantes <i>in</i>	Estudiantes matriculados en 1º y 2º ciclo ^{(1) (2)}
Andalucía	14,10%	17,03%	17,94%
Aragón	4,29%	3,09%	2,63%
Asturias	1,41%	1,58%	2,48%
Baleares	0,49%	0,36%	0,90%
Canarias	2,52%	2,38%	3,46%
Cantabria	0,93%	0,77%	0,91%
Castilla y León	8,24%	7,91%	6,69%
Castilla-La Mancha	1,63%	0,94%	2,15%
Cataluña	16,34%	15,08%	16,42%
Comunidad Valenciana	14,18%	14,14%	10,48%
Extremadura	1,49%	1,09%	1,90%
Galicia	4,84%	3,57%	6,31%
Madrid	19,42%	17,83%	18,16%
Murcia	2,25%	1,99%	2,92%
Navarra	2,02%	1,15%	1,30%
País Vasco	5,54%	3,24%	4,84%
La Rioja	0,32%	0,18%	0,51%

Notas:

- (1) No se considera la Universidad Abierta de Cataluña, puesto que tampoco contaba con datos referentes a alumnos Erasmus.
- (2) Datos provisionales.
- (3) Se ha seleccionado el curso 2003-04 porque era el único para el que había datos disponibles de estudiantes *in* y *out* desagregados por CC. AA.

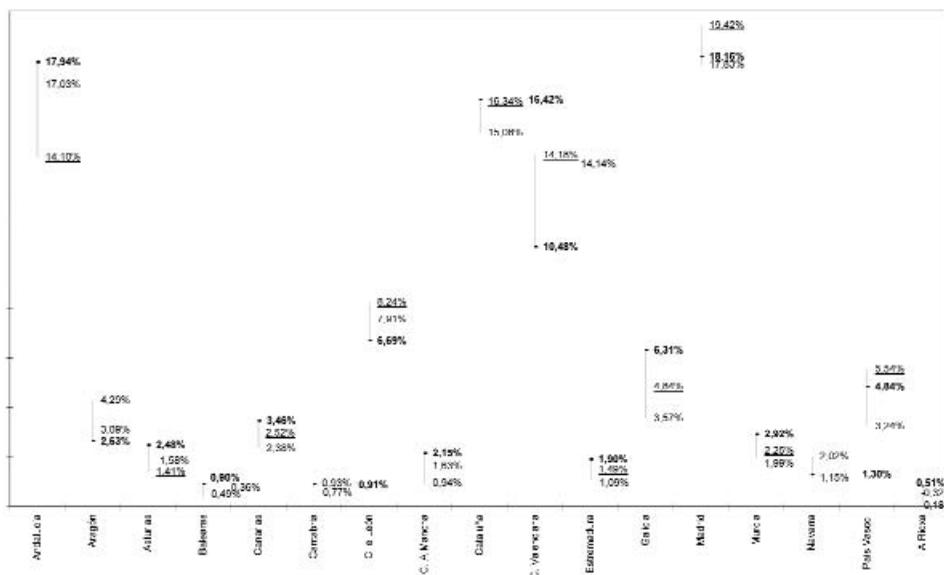
Fuente: Elaboración propia a partir de MEC (2006a) y Estadística Universitaria (<http://www.mec.es>).

Estos datos se reflejan de nuevo en el Gráfico 7 y Gráfico 6, que aporta ya una primera aproximación de los SUR más activos en la proyección internacional de sus estudiantes. Así, a modo de ejemplo, al SUR andaluz, que acoge al 18% de los estudiantes españoles, le correspondería un porcentaje similar de estudiantes internacionales. Sin embargo, vemos que el SUR andaluz acapara el 14% de los estudiantes *out* y el 17% de los estudiantes *in*; de este modo, tiene una menor actividad internacional de la que, en principio, le correspondería.

Por tanto, podría deducirse que cuando la desviación entre valores es reducida, el SUR tiene una proyección internacional pareja a la que cabría esperar. Sin embargo, cuando esta desviación es elevada, nos podemos encontrar, fundamentalmente, con dos situaciones:

- Si el porcentaje de estudiantes de primer y segundo ciclo es superior a la importancia de los estudiantes internacionales, el SUR tiene una menor proyección internacional que la que cabría esperar en principio: Andalucía, Asturias, Baleares, Canarias, Castilla-La Mancha, Extremadura, Galicia, Murcia y La Rioja.
- Si el porcentaje de estudiantes de primer y segundo ciclo es superior a la importancia de los estudiantes internacionales, el SUR tiene una proyección internacional superior a la esperada: Aragón, Castilla y León y la Comunidad Valenciana.

Gráfico 6: Porcentaje de estudiantes por comunidad autónoma (2003-2004)



Notas:

N%_ Porcentaje de estudiantes matriculados en primer y segundo ciclo sobre el total del SUE.

N%_ Porcentaje de estudiantes *in* sobre el total del SUE.

N%_ Porcentaje de estudiantes *out* sobre el total del SUE.

Fuente: Elaboración propia a partir de MEC (2006a) y Estadística Universitaria (<http://www.mec.es>).

Otra forma de aislar el efecto provocado por la dimensión de los sistemas universitarios y tener una visión del esfuerzo relativo que cada SUR realiza en la proyección internacional de sus estudiantes consiste en calcular la importancia de los estudiantes internacionales en el SUR (Cuadro 6).

Cuadro 6: Proyección internacional de los SUR (2003-2004) ⁽³⁾

	% Estudiantes <i>in</i> sobre estudiantes matriculados en 1º y 2º ciclo ^{(1) (2)}		% Estudiantes <i>out</i> sobre estudiantes matriculados en 1º y 2º ciclo ^{(1) (2)}		Saldo neto (<i>in-out</i>)	Intensidad	Carácter
Andalucía	1,70%	-	1,17%	-	1276	Inferior	Importador
Aragón	2,10%	+	2,42%	+	-115	Superior	Exportador
Asturias	1,14%	-	0,84%	-	99	Inferior	Importador
Baleares	0,71%	-	0,81%	-	-12	Inferior	
Canarias	1,23%	-	1,08%	-	69	Inferior	Importador
Cantabria	1,52%	-	1,53%	+	-1	Superior <i>out</i>	
Castilla y León	2,11%	+	1,83%	+	254	Superior	Importador
Castilla- La Mancha	0,78%	-	1,13%	-	-100	Inferior	Exportador
Cataluña	1,64%	-	1,48%	-	358	Inferior	Importador
Comunidad Valenciana	2,41%	+	2,01%	+	565	Superior	Importador
Extremadura	1,02%	-	1,16%	-	-36	Inferior	Exportador
Galicia	1,01%	-	1,14%	-	-110	Inferior	Exportador
Madrid	1,75%	-	1,59%	+	402	Superior <i>out</i>	Importador
Murcia	1,22%	-	1,14%	-	30	Inferior	Importador
Navarra	1,59%	-	2,31%	+	-127	Superior <i>out</i>	Exportador
País Vasco	1,19%	-	1,70%	+	-330	Superior <i>out</i>	Exportador
La Rioja	0,63%	-	0,94%	-	-21	Inferior	Exportador
SUE	1,79%		1,49%		4042		Importador

Notas:

(1) No se considera la Universidad Abierta de Cataluña, puesto que tampoco contaba con datos referentes a alumnos Erasmus.

(2) Datos provisionales.

(3) Se ha seleccionado el curso 2003-04 porque era el único para el que había datos disponibles de estudiantes *in* y *out* desagregados por CC.AA.

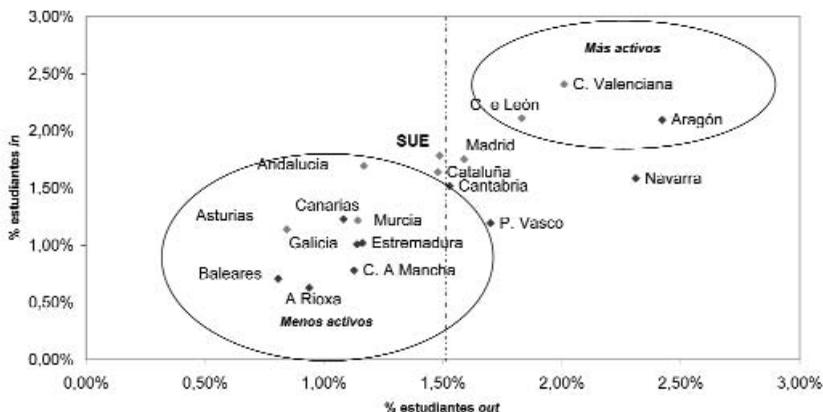
Fuente: Elaboración propia a partir de MEC (2006a) y Estadística Universitaria (<http://www.mec.es>).

En la columna *Intensidad* del Cuadro 6, se ha calificado la actividad internacional de los SUR bien como superior, cuando el porcentaje de estudiantes *in* y *out* es mayor a la media del SUE, bien como inferior, en la situación contraria. Estos mismos datos se representan de una forma más ilustrativa en el Gráfico 7. Tres SUR (Aragón, Castilla y León y la Comunidad Valenciana) tienen una actividad internacional, tanto de estudiantes *in* como *out*, superior a la media, pudiendo considerarse como los más activos.

Por su parte, los SUR de Cantabria, Madrid, Navarra y País Vasco ocupan una posición intermedia, ya que tienen un mayor porcentaje de estudiantes *out* que la media española, pero una menor proporción de estudiantes *in* (por ello son calificados como superior *out*). Probablemente la mayor propensión de los estudiantes de estos SUR a “salir al extranjero” sea atribuible, en buena medida, a la mayor renta per cápita de estas regiones. No se debe olvidar que la variable económica resulta determinante para entender la decisión de estudiar fuera del país, tal y como han demostrado Pineda y Moreno (2006). De hecho, existe una relación lineal positiva estadísticamente significativa (al nivel de significación del 5%) entre la renta per cápita y el porcentaje de estudiantes *out* del SUR.

El resto de los SUR resultan menos activos en la movilidad internacional de sus estudiantes. Probablemente, los motivos que explican su menor proyección internacional estén relacionados con las menores rentas per cápita que caracterizan de forma estructural a la mayoría de estas regiones (Andalucía, Galicia, Extremadura, Murcia, etc.) o las dificultades geográficas para los desplazamientos (Canarias). No obstante, es de destacar el caso del SUR catalán del resto de SUR menos activos, ya que realmente Cataluña presenta unos valores muy próximos a la media del SUE.

Gráfico 7: Proyección internacional de los SUR (2003-2004)



Fuente: Elaboración propia a partir de MEC (2006a) y Estadística Universitaria (<http://www.mec.es>).

Por último, en la columna *Carácter* del Cuadro 6 se determina si el SUR ha sido netamente importador o exportador de alumnos en el curso 2003-2004 cuando existen diferencias importantes en el saldo neto final⁶. A partir de la información obtenida, se comprueba cómo el SUE es “importador” de estudiantes extranjeros. Así, en el curso 2003-2004 recibió 4042 estudiantes más de los que envió al extranjero. Ésta suele ser también la situación que caracteriza a los cuatro SUR que generan el 65% del total la actividad internacional (Andalucía, Comunidad Valenciana, Comunidad de Madrid y Cataluña).

En general, salvo en Andalucía, Murcia y Asturias, los SUR menos activos, suelen tener un carácter exportador, mientras que los más activos, con la excepción de Aragón, suelen presentar un carácter importador.

5.3. EL PROGRAMA LEONARDO DA VINCI

Como se ha comentado, el Programa Leonardo da Vinci también afecta a los estudiantes universitarios. El Cuadro 7 muestra el número de beneficiarios de este programa en el curso 2003. Centrando la atención en los estudiantes universitarios, es posible obtener los siguientes resultados:

1. A nivel nacional, el 11,8% de los beneficiarios del Programa Leonardo fueron estudiantes universitarios. Por sexo, apenas hay diferencias entre hombres y mujeres, aunque éstas representan una mayor proporción (12,3% respecto al total).
2. Desglosando el peso relativo por Comunidad Autónoma se comprueba una alta heterogeneidad. Así, en Castilla-La Mancha todos los beneficiarios del Programa Leonardo son estudiantes universitarios; a cierta distancia le siguen Madrid (60,1% y 63,4%, para el total y mujeres, respectivamente) y Murcia (con un 48,1% y 54,3% para ambos indicadores). En el resto de los SUR la presencia o es muy reducida (alrededor del 10% o inferior): Aragón, Comunidad Valenciana, Navarra y País Vasco; o simplemente no existe: Asturias, Baleares, Cantabria, Extremadura y Galicia.
3. Relativizando su importancia en función de la Comunidad Autónoma, Madrid, con un 40,2% y un 45,1%, para el total y para las mujeres, es la región que más potencia este programa de movilidad entre sus estudiantes universitarios. El resto se reparte especialmente entre Andalucía (7,8% y 5,3%) y País Vasco (8% y 10,9%). Como quedó señalado en el punto anterior, en otras CC. AA. ni siquiera existe demanda del programa.

Cuadro 7: Beneficiarios de las becas de movilidad del Programa Leonardo da Vinci (2003)

	TOTAL		Jóvenes en formación profesional inicial		Trabajadores nuevos y titulados recientes		Estudiantes universitarios		Responsables de recursos humanos, formadores y tutores	
	Tot.	Muj.	Tot.	Muj.	Tot.	Muj.	Tot.	Muj.	Tot.	Muj.
Andalucía	604	351	266	165	261	148	39	15	38	23
Aragón	226	134	163	95	37	31	25	7	1	1
Asturias	151	91	100	61	39	21	0	0	12	9
Baleares	97	49	50	28	47	21	0	0	0	0
Canarias	313	161	170	90	86	53	27	13	21	5
Cantabria	101	67	75	45	26	22	0	0	0	0
Castilla y León	509	228	452	190	34	30	23	8	0	0
Castilla-La Mancha	25	20	0	0	0	0	25	20	0	0
Cataluña	221	123	160	75	23	20	23	19	15	8
Comunidad Valenciana	410	246	300	179	27	15	39	22	44	30
Extremadura	137	75	0	0	137	75	0	0	0	0
Galicia	99	51	72	39	27	12	0	0	0	0
Madrid	333	202	103	65	30	9	200	128	0	0
Murcia	77	35	10	4	30	12	37	19	0	0
Navarra	170	104	68	38	83	64	19	2	0	0
País Vasco	326	149	192	85	94	33	40	31	0	0
La Rioja	38	17	9	0	26	11	0	0	3	1
Nacional	369	202	0	0	280	179	0	0	89	23
TOTAL ESPAÑA	4206	2305	2199	1165	1287	756	497	284	223	100

Fuente: Elaboración propia a partir de MEC (2005).

5.4. PROGRAMAS DE AYUDAS PÚBLICAS

En los últimos años, las CC. AA. están desarrollando programas de ayudas complementarias para favorecer la movilidad. Este tipo de actuaciones son compatibles tanto con la ayudas Erasmus como con las otorgadas por las propias universidades. Además, en algunas CC. AA. ya existen ayuntamientos que contemplan la posibilidad de destinar también un número limitado de ayudas que complementen a las Erasmus para aquellos alumnos que demuestren vecindad administrativa a la zona.

En el Cuadro 8 se recoge un resumen de las ayudas concedidas por las diferentes administraciones autonómicas en el curso 2005-2006. Para obtener dicha información se han consultado las páginas webs oficiales de los gobiernos autonómicos, aunque no siempre ha sido posible conseguir información al respecto.

Las ayudas regionales tienen, por lo general, una duración variable, que oscila entre los tres y los nueve meses (comprendiendo en este último caso la totalidad del curso académico), aunque algunas comunidades, por ejemplo Galicia y Extremadura, pueden prorrogar la duración hasta un año para la realización de pruebas de recuperación en los meses de septiembre o para el desarrollo de prácticas en el extranjero.

La cuantía de estas ayudas también suele ser variable, aunque se observan comportamientos heterogéneos a nivel regional. Así, la Comunidad Valenciana (60-90€/mes) y Extremadura (100€/mes) son algunas de las regiones "menos generosas". Por el contrario, Aragón, cuya cuantía mensual puede alcanzar los 300€/mes o Asturias (250€/mes) son de las comunidades "más generosas". Además, coexisten regiones que prácticamente fijan una cuantía mínima por beneficiario (éste sería el caso de la Comunidad Valenciana, que establece una dotación mínima de 60€/mes) con otras que, si bien establecen una dotación fija (Galicia, con 100€ por trimestre), pueden llegar a complementar la ayuda con una cuantía sensiblemente superior gracias al complemento "variable" (1500€/año por expediente, 220€/año por requisitos económicos y hasta 400€/año en función del país de destino)⁷.

En general, el importe de las ayudas complementarias concedidas por las CC. AA. no parece guardar una relación directa con el porcentaje de estudiantes *out* que una comunidad envía al exterior. Así, la Comunidad Valenciana es la que concede las becas más reducidas (con un máximo de 90€/mes) y, sin embargo, tiene un porcentaje de estudiantes *out* muy superior a la media del SUE (2% frente a 1,5%). Por el contrario, Asturias y Galicia (con un máximo de 250€/mes más con complementos), a pesar de ser de las comunidades "más generosas", tienen una menor proyección de estudiantes *out*. Probablemente para los estudiantes de estas comunidades, las ayudas complementarias no basten para compensar la diferencia del coste de vida con respecto a otras regiones europeas, debido a su menor renta per cápita.

Finalmente, y en relación con los criterios utilizados para la concesión de la ayuda, en todos los SUR, salvo en Baleares y Canarias⁸, la variable económica suele ser prioritaria a la hora de determinar los beneficiarios del programa, condicionando claramente la cuantía recibida, aunque cada región tiene diferentes sistemas y métodos para establecer su importancia. En cualquier caso, este resultado parece el deseable si lo que se pretende es favorecer la movilidad de aquellos estudiantes con menores recursos económicos.

En un grupo significativo de CC. AA. (Cataluña, Galicia, Castilla-La Mancha, Asturias, Comunidad Valenciana), también el país de destino determina la cuantía final recibida, y de esta forma se corrige el potencial diferencial de renta de nuestros estudiantes universitarios con el coste de la vida de los países receptores.

Además, en otras regiones se considera el criterio académico como variable a tener en cuenta para la cuantía de la ayuda (Aragón, Galicia, Castilla-La Mancha, Canarias, Baleares). En Cataluña se pondera, también, por el grado de conocimiento del idioma del país de acogida y/o la lengua de la institución donde estudiará el alumno.

En conclusión, y a tenor de los resultados, no puede decirse que haya un único sistema de ayudas regionales, sino que cada Comunidad Autónoma, en función de sus objetivos y prioridades, concede cierto tipo de ayudas. En cualquier caso, y observando las dotaciones regionales, no parecen demasiado generosas, incluso si a la cantidad recibida por el gobierno regional se suma la ayuda Erasmus propiamente dicha y el posible apoyo económico de la institución universitaria de origen. Por lo tanto, una de las medidas que se deberán aplicar en los próximos años a nivel regional consiste en reforzar este tipo de ayudas a la movilidad. Sólo así se logrará que los alumnos españoles se decidan a cursar parte de su formación fuera de su región de residencia y se lancen a la aventura europea.

Cuadro 8: Ayudas regionales para la movilidad en algunas regiones (2005/2006)

CC. AA.	Duración	Cuantía	Criterios
Andalucía	Variable en función del convenio fijado por la Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa de la Junta de Andalucía	Variable según la disponibilidad presupuestaria. Lo determina la Universidad en función de la ayuda recibida	Los que determine la Universidad
Aragón	9 meses	Variable según la puntuación obtenida en la convocatoria de la ayuda. Máximo: 300€ mensuales	Académicos Económicos
Asturias	Variable	Duración entre 6-9 meses. Máximo: 250€ mensuales	Académicos Económicos País de destino
Baleares	Máximo de 9 meses	La dotación anual máxima se reparte según el número de solicitantes. Máximo: 400€ por solicitante	Académicos
Canarias	Mínimo de 3 meses y máximo de 9	Variable, con las siguientes cuantías máximas: - Becas para estancia: 200€ mensuales - Ayuda complementaria de estadia y desplazamiento: 1800€ anual	Académicos

Cuadro 8: Ayudas regionales para la movilidad en algunas regiones (2005/2006)

CC. AA.	Duración	Cuantía	Criterios
Castilla y León	Variable según la disponibilidad presupuestaria. Lo determina la Universidad en función de la ayuda recibida	Variable según la disponibilidad presupuestaria. Lo determina la Universidad en función de la ayuda recibida	Los que determine la Universidad
Castilla-La Mancha	Variable. Máximo de 9 meses	Variable. El importe oscilará entre 110-180€ al mes	Académicos Económicos País de destino
Cataluña	Máximo de 6 meses	Variable según la puntuación obtenida en la convocatoria de la ayuda. Máximo: 200€ mensuales	Académicos Económicos País de destino Conocimientos de la lengua de docencia en el centro de destino
Comunidad Valenciana	Variable. Máximo de 9 meses	Variable. Mínimo mensual de 60€ y máximo de 90€	Académicos País de destino
Extremadura	Entre 3 y 12 meses	Variable. La cuantía oscilará entre los 300€ para 3 meses de estancia y los 1800€ para 12 meses	Académicos Económicos
Galicia	Máximo de un curso completo	Variable según las características del candidato. Cantidad inicial: - Un trimestre: 100€ - Un cuatrimestre: 200€ - Curso completo: 300€ El máximo anual según el expediente: 1500€ Máximo anual según los requisitos económicos: 220€ Máximo anual según el país de destino: 180-400€	Académicos Económicos País de destino

Cuadro 8: Ayudas regionales para la movilidad en algunas regiones (2005/2006)

CC. AA.	Duración	Cuantía	Criterios
Madrid	Variable	Variable. La cuantía dependerá del intervalo de renta en que se encuentre el beneficiario	Económicos
Murcia	Variable según la disponibilidad presupuestaria.	Variable según la disponibilidad presupuestaria. Lo determina la Universidad en función de la ayuda recibida	Los que determine la Universidad Lo determina la Universidad en función de la ayuda recibida

Fuente: Elaboración propia a partir de las páginas web de los gobiernos regionales y de los boletines oficiales de cada región.

6. MOVILIDAD INTERNACIONAL DEL PROFESORADO A NIVEL REGIONAL

A la hora de analizar la movilidad del profesorado por CC. AA., se ha dispuesto de menos información que para el colectivo del alumnado. De hecho, no existe información desagregada de los profesores *in*. El Cuadro 9 recoge las cifras de profesores *out* por CC. AA. en el curso 2004-2005.

De nuevo se ha calculado el porcentaje que supone los profesores *out* de cada Comunidad Autónoma sobre el total de los profesores *out* a nivel nacional como aproximación a la intensidad de los SUR en la movilidad de su profesorado. Como cabría esperar, los cuatro SUR que generan el 65% de la movilidad internacional de los alumnos debido a su dimensión, siguen impulsando la movilidad de más del 50% del profesorado español que se desplaza al extranjero a través del Programa Erasmus. Cataluña y Andalucía (ambas con el 17%) son las regiones que tienen un mayor porcentaje de los profesores con estancias internacionales, junto con Madrid (12%) y Comunidad Valenciana (10%). Destaca el caso de Castilla y León que, con una movilidad estudiantil muy inferior, se coloca como el tercer SUR a la hora de fomentar la salida al exterior de sus profesores.

En el extremo opuesto encontramos comunidades con una única Universidad y pocos profesores: La Rioja, Navarra, Asturias, Baleares y Cantabria.

Cuadro 9: Profesorado *out* por comunidad autónoma (2004/2005)

	Profesores <i>out</i>	% Profesores <i>out</i> regionales sobre profesores <i>out</i> del SUE	Alumnos <i>out</i> / profesores <i>out</i>	% Profesores <i>out</i> sobre profesores ⁽¹⁾
Andalucía	363	17,16%	8,18	2,37%
Aragón	103	4,87%	7,84	3,34%
Asturias	15	0,71%	17,67	0,74%
Baleares	21	0,99%	4,24	1,88%
Canarias	86	4,01%	6,65	2,53%
Cantabria	24	1,13%	8,79	2,15%
Castilla y León	334	15,79%	4,84	5,25%
Castilla-La Mancha	38	1,80%	10,87	1,92%
Cataluña	365	17,26%	9,24	2,62%
Comunidad Valenciana	203	9,60%	14,92	2,06%
Extremadura	90	4,26%	3,44	4,97%
Galicia	87	4,11%	11,41	1,73%
Madrid	255	12,06%	16,53	1,61%
Murcia	49	2,32%	9,33	2,01%
Navarra	18	0,85%	23,94	2,25%
País Vasco	53	2,51%	19,30	1,32%
La Rioja	11	0,52%	4,09	2,31%
TOTAL SUE	2115	100%	9,84	2,39%

Notas:(1) Se considera exclusivamente al profesorado de las universidades públicas en el curso 2004 (CRUE, 2006).

Fuente: Elaboración propia a partir de MEC (2006c) y CRUE (2006).

Es posible interpretar la *ratio* alumnos *out*/profesor *out* como un indicador de eficiencia, esto es, de forma que los SUR más eficientes en el fomento de la movilidad internacional de sus alumnos serían aquellos que enviasen al exterior un mayor número de estudiantes por profesor *out*, ya que los profesores suelen actuar como los primeros que establecen contactos y convenios con otras universidades que, posteriormente, permitirán el intercambio de estudiantes.

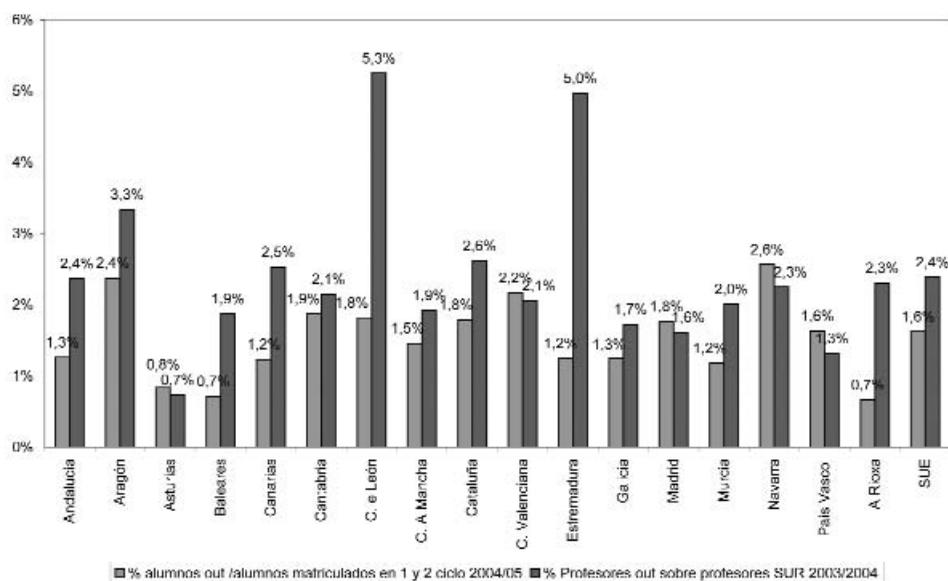
En esta línea, se constata cómo Navarra y País Vasco son las comunidades que presentan un indicador más elevado (23,9 y 19,3, respectivamente) o, dicho de otra forma, son las que operarían de un modo más eficiente. A continuación estarían Asturias (17,7), Madrid (16,5) y la Comunidad Valenciana (14,92). En el extremo opuesto se encontrarían Extremadura (3,4), La Rioja (4,1), Baleares (4,2) y Castilla y León (4,8).

No obstante lo señalado en el párrafo anterior, es preciso destacar que una *ratio* estudiantes *out*/profesor *out* muy elevada tampoco sería recomendable, ya que para garantizar la fluidez del intercambio de estudiantes es necesario que el profesorado conozca bien las características de las instituciones extranjeras a las que acuden los estudiantes españoles (sistema de cré-

ditos, procesos de evaluación, metodología de aprendizaje, etc.). Estos aspectos requieren el desplazamiento del profesorado de forma periódica a los antiguos destinos y visitas a nuevas instituciones que en un futuro puedan ser receptoras del alumnado nacional.

El Gráfico 8 muestra la importancia que los profesores y estudiantes *out* tuvieron sobre sus correspondientes colectivos en el curso 2004-2005. En general, puede apreciarse que los profesores muestran una mayor movilidad que los estudiantes, lo cual puede obedecer a que sus estancias suelen ser más cortas (normalmente una semana) y a las mayores ayudas económicas recibidas. Se puede comprobar cómo existe una relación lineal positiva estadísticamente significativa (con un nivel de significación del 1%) entre la importancia que tienen ambos colectivos. Por el contrario, el análisis realizado no ha encontrado ninguna relación con el peso de los estudiantes *in*.

Gráfico 8: Porcentaje de profesores/estudiantes *out* sobre el total de profesores/estudiantes por comunidad autónoma (2004/2005)



Fuente: Elaboración propia a partir de MEC (2006c) y CRUE (2006).

7. RECOMENDACIONES

Atendiendo a lo señalado a lo largo de este artículo, es preciso establecer el siguiente conjunto de recomendaciones con miras a mejorar la actual situación de movilidad, tanto a nivel nacional como desde la perspectiva regional:

En primer lugar, es necesario, al menos a nivel del SUE, definir claramente qué se entiende por estudiantes internacionales *in* y *out* para contar con datos homogéneos y comparables, tanto en la Agencia Nacional Sócrates-Erasmus, como en la Estadística Universitaria del

MEC, como en la información recogida bianualmente por la CRUE en su informe *La universidad española en cifras*. Sin duda, esta homogeneización facilitará el trabajo a las universidades cada vez que se les reclame información desde los distintos organismos. En esta línea, podría resultar interesante integrar en una única base de datos toda esta información, con el objeto de no sobrecargar el trabajo burocrático de las universidades. Además, sería recomendable que las definiciones que se estableciesen fuesen, en la medida de lo posible, coherentes con las que existen a nivel de la OCDE, con el fin de facilitar la comparación de datos.

En segundo lugar, la proyección internacional de la Universidad española debería segmentar racionalmente los mercados hacia los cuales va dirigida. Por el momento, se centra mayoritariamente en los movimientos canalizados a través del Programa Sócrates-Erasmus. No obstante, y de forma simultánea, debería enfocarse intensivamente hacia otros mercados, en especial hacia los países latinoamericanos, tal y como ya han hecho algunas universidades españolas, sobre todo en estudios de tercer ciclo, debido a los vínculos histórico-culturales que unen a España con estos países.

En tercer lugar, es preciso destacar que, mientras que las estancias en el extranjero del personal docente e investigador procedente de las universidades españolas se encuentran relativamente bien financiadas (teniendo en cuenta la media de UE18), en el caso de los estudiantes se aprecia la situación contraria, siendo la cuantía de las ayudas para estudiantes españoles muy inferior a la media europea. Este aspecto debería subsanarse incrementando la dotación económica destinada al Programa Erasmus. De otro modo, se corre el peligro de que la realización de intercambios quede reservada a los estudiantes pertenecientes a las clases sociales más favorecidas.

En cuarto lugar, y en estrecha relación con el punto anterior, habría que llevar a cabo ciertas reformas en los sistemas de ayudas complementarias autonómicas con el objeto de reducir las diferencias existentes en la proyección internacional entre los SUR. Una de las causas que pueden explicar esta falta de impacto es que la resolución de estas ayudas suele realizarse a posteriori, una vez que el alumno está cursando estudios en el extranjero. Este aspecto puede desincentivar a los estudiantes procedentes de familias con menos recursos, ya que hasta mediados de curso no saben si van a disponer de esa cuantía adicional, debiendo anticipar el dinero. Por tanto, una solución alternativa, además de reforzar estas ayudas regionales a la movilidad, es proceder a la concesión de la beca al inicio del año académico en el extranjero.

En quinto lugar, habría que aplicar políticas educativas tendentes a potenciar la enseñanza del segundo y tercer idiomas. El desconocimiento y escaso manejo de lenguas extranjeras limita los sistemas universitarios con los que se producen los intercambios, centrados en aquellos países de habla inglesa (Reino Unido y Países Bajos, ya que este último oferta buena parte de sus estudios en inglés) o con idiomas similares al español (Italia y Portugal).

En sexto lugar, es necesario difundir este tipo de actividades entre el resto de miembros de la comunidad universitaria: personal docente e investigador y personal de administración y servicios. Muchas veces, ambos colectivos han tenido que solucionar problemas relacionados con esta nueva realidad sin que existiese ningún precedente ni información al respecto. Ello ha provocado la reticencia de una parte del personal ante los programas de movilidad. Una buena forma de vencer esta resistencia es hacerlos partícipes de los mismos.

Finalmente, es de esperar que la actividad internacional de las universidades españolas siga incrementándose en los próximos años. Esta tendencia precisará dotar de más medios y

reestructurar las unidades administrativas dedicadas a gestionar esta actividad, ya que éstas surgieron, en ocasiones, más como respuesta a una necesidad creada que como parte de la planificación estratégica de la propia Universidad.

8. CONCLUSIONES

Uno de los principales retos a los que se enfrentan las instituciones de educación superior es el cambio de orientación de los servicios ofertados impulsado por la globalización económica y cultural. Esta transformación, centrada fundamentalmente en dotar de una mayor dimensión internacional a las instituciones educativas, se ha convertido en un aspecto clave en las agendas políticas de muchos países.

Si bien para algunos dicha prioridad obedece en buena parte a los importantes flujos monetarios derivados de la comercialización de los servicios educativos, para otros significa una excelente oportunidad para incrementar la calidad académica y la competitividad internacional de los sistemas universitarios. Así, la movilidad, tanto del alumnado como del profesorado, favorece la constitución de redes académicas entre las universidades y fortalece sus vínculos investigadores y educativos. Además, los efectos de la internacionalización del alumnado no acaban aquí, ya que permiten avanzar en la consolidación de nuevas y mejores relaciones de colaboración interinstitucional, multiplican las acciones de cooperación y facilitan la integración regional, nacional e internacional. Por ello, la movilidad universitaria de los estudiantes ha de entenderse como una estrategia a nivel nacional, internacional y regional.

A partir de los datos proporcionados por la Agencia Nacional Erasmus, se ha realizado una revisión de las principales características y tendencias de la movilidad universitaria del SUE y de los SUR en los últimos años. Este análisis se ha efectuado tanto desde la perspectiva de los estudiantes como del personal docente e investigador.

El número de estudiantes internacionales (*in* y *out*) del SUE ha ido en continuo aumento, superando actualmente los 20000 estudiantes anuales. En torno al 80% de estos flujos de intercambio se producen con cuatro países: Italia, Francia, Reino Unido y Alemania.

No obstante, las ayudas económicas que los estudiantes *out* reciben están muy por debajo de la media europea. Así, mientras que los españoles percibieron 96€ mensuales en el curso 2004-2005, la dotación media mensual en la UE18 se situó en 123€. El carácter de la ayuda financiera que se ofrece para los desplazamientos internacionales actúa como factor discriminante a la hora de decantarse o no por la experiencia internacional. La política de financiación en España es bastante limitada, en particular en aquellas ayudas dirigidas a sufragar estancias de alumnos españoles en el extranjero. Adicionalmente, el elevado nivel de precios existente en los países europeos encarece enormemente los costes educativos de un estudiante español desplazado en el extranjero.

El número de profesores españoles que realiza una estancia en una universidad extranjera también se ha incrementado notablemente en los últimos años. Se observa que la dotación económica de las becas que perciben los profesores en España, al igual que en la mayoría de los países de la UE18, ha descendido desde 751€ hasta 698€ en el periodo considerado. No obstante, esta ayuda supone un 113% con respecto a la media UE18.

Además, se han analizado las diferencias existentes en términos de movilidad internacional entre los distintos SUR. En general, cuatro regiones concentran el 65% de los estudiantes internacionales del SUE (Comunidades Autónomas de Andalucía, Madrid, Valencia y Cataluña), protagonismo que viene determinado por la dimensión de sus SUR, cuya matrícu-

la representa también el 65% del SUE. Esta coincidencia entre los principales sistemas universitarios regionales “exportadores” e “importadores” de estudiantes extranjeros obedece al carácter de intercambio que tiene el Programa Erasmus. Por tanto, los SUR que envían más alumnos al extranjero coinciden con aquellos que reciben más alumnos extranjeros.

Los SUR de Asturias, Baleares, Canarias, Castilla-La Mancha, Extremadura, Galicia, Murcia y La Rioja presentan una actividad internacional, tanto en estudiantes *in* como *out*, inferior a la media del SUE. Uno de los aspectos que condicionan este hecho puede ser la menor renta per cápita de algunas de estas regiones, factor que dificultaría la salida al extranjero de sus estudiantes, debido a las reducidas ayudas que reciben del Programa Erasmus y al gran esfuerzo que supone residir en determinados países de Europa occidental.

Por el contrario, con una movilidad superior a la media estarían los SUR de las Comunidades Autónomas de Aragón, Castilla y León y Valencia. Con una movilidad *out* superior a la media estarían Navarra, Cantabria, País Vasco y Madrid. Precisamente, buena parte de estas Comunidades cuentan con una renta per cápita superior a la media.

Para tratar de paliar dichas diferencias, las CC. AA. han establecido un sistema de ayudas complementarias a las del Programa Erasmus. Estas aportaciones suelen tener una duración máxima de 6 a 9 meses, e incluso un año, concediéndose, básicamente, en función de criterios económicos y académicos, aunque en ocasiones también se considera el país de destino elegido por los estudiantes *out*. El importe de estas ayudas es variable en la mayoría de los SUR, situándose en cifras bastante similares. Sin embargo, hasta el momento no parece que tales ayudas complementarias reduzcan las diferencias existentes en la proyección internacional de los diferentes SUR. Sin duda, un mayor esfuerzo económico por parte de las administraciones responsables, facilitará la movilidad de nuestros estudiantes, con vistas a alcanzar uno de los objetivos necesarios para convertir a Europa en un referente mundial en educación superior.

Notas

- 1 Este trabajo se enmarca dentro del proyecto EA2006-0062 patrocinado por la Dirección General de Universidades (MEC). Los autores quieren agradecer expresamente la ayuda financiera recibida.
- 2 El Programa SÓCRATES-II 2000-2006 cuenta con una dotación económica de 1850 millones de euros.
- 3 En la actualidad el Programa Leonardo se encuentra inmerso en la II convocatoria. A partir de 2007 y hasta 2013 se desarrolla la tercera fase, con la integración de una gama más amplia de programas europeos, en especial todos aquellos necesarios para alcanzar las metas planteadas en la Agenda de Lisboa, de cara a conseguir que la UE se convierta en una sociedad basada en el conocimiento y en un referente mundial en educación y formación.
- 4 Véase el *Estudio sobre la movilidad de los estudiantes universitarios en España. Índice de elegibilidad, factores explicativos y propuestas*. Los resultados de esta investigación se basan en una encuesta realizada a alumnos de Facultades de Educación de cinco universidades españolas (Universidad Autónoma de Madrid, Autónoma de Barcelona, Valencia, País Vasco y Sevilla).
- 5 No obstante, si se tienen en cuenta las cifras globales aportadas para el SUE en el epígrafe anterior, puede afirmarse que los alumnos *in* experimentaron en 2004-2005 un crecimiento similar a los estudiantes *out* (5,9%).
- 6 Cuando estas diferencias no son importantes, en la celda no figura un resultado.
- 7 Algo similar se observa en la Comunidad Canaria o en Extremadura.
- 8 En los respectivos boletines oficiales de Canarias y Baleares no hemos podido encontrar en la convocatoria de ayudas complementarias a las ayudas Erasmus ninguna variable, además de la académica, que condicione la concesión de la beca regional.

BIBLIOGRAFÍA

- Altbach, P.G. 2004. «Globalization and the University: Myths and Realities in an Unequal World». *Tertiary Education and Management*, 1.
- Arum, S. y Van de Water, J. 1992. «The Need for a Definition of International Education in U.S. Universities. Bridges to the Futures», en C. Klasek (ed.). *Strategies for Internationalizing. Higher Education*. Illinois: Association of International Education Administrators.
- CRUE. 2006. *La universidad española en cifras*. Madrid: CRUE.
- Didou, S. 2000. «Globalización, integración macrorregional y políticas de internacionalización en el sistema mejicano de educación superior». *Educational Policy Analysis Archives*, 8 (1).
- También disponible en <<http://epaa.asu.edu/epaa/v8n11/>> [Consulta: 20 de diciembre de 2006].
- Fernández, S.; Pérez, M. C.; Rahona, M. e Vaquero, A. 2006. «Movilidad universitaria en los países de la OCDE». *Investigaciones de Economía de la Educación*, 1, pp. 81-94.
- Knight, J. 2003. «Updated Internationalization Definition», *International Higher Education*, 33.
- MEC. 2005. *Programas europeos e internacionales* [en línea]. MEC, 2005. <<http://www.mec.es/programas-europeos/jsp/portada.jsp?id=13>> [Consulta: 20 de diciembre de 2006].
- 2006a. *Programa Erasmus. Evolución movilidad de estudiantes* [en línea]. MEC, 2006a. <<http://www.mec.es/educacion/ccuniv/erasmus/>> [Consulta: 20 de diciembre de 2006].
- 2006b. *Programa Erasmus. Estadísticas estudiantes 2004-05* [en línea]. MEC, 2006b. <<http://www.mec.es/educacion/ccuniv/erasmus/>> [Consulta: 20 de diciembre de 2006].
- 2006c. *Programa Erasmus. Evolución movilidad de profesorado* [en línea]. MEC, 2006c <<http://www.mec.es/educacion/ccuniv/erasmus/>> [Consulta: 20 de diciembre de 2006].
- 2006d. *Programa Erasmus. Estadísticas profesorado 2004-05*. MEC, 2006d. <<http://www.mec.es/educacion/ccuniv/erasmus/>> [Consulta: 20 de diciembre de 2006].
- OCDE. 2006. *Education at a Glance*. París: OCDE.
- Pineda, P. y Moreno, V. 2006. «La movilidad de los universitarios en España: estudio sobre la participación en los programas Erasmus y Sicue», *Investigaciones de Economía de la Educación*, 1, pp. 109-121.
- Soderqvist, M. 2002. *Internationalization and its Management at Higher Education Institutions: Applying Conceptual, Content and Discourse Analysis*. Helsinki: Helsinki School of Economics.
- Throsby, D. 1998. *Financing and Effects of Internationalisation of Higher Education*. París: OCDE.
- Van der Wende, M. 1997. «Missing Links: The Relationship between National Policies for Internationalisation and Those for Higher Education in General», en T. Kalvermark e M. Van der Wende (eds.). *National Policies for the Internationalisation of Higher Education in Europe*. Estocolmo: National Agency for Higher Education, pp. 10-31.

Desarrollo urbano y liderazgo en el contexto de la gobernanza local. Estudio de casos: Santiago de Compostela (España) y Constanza (Alemania)



El presente trabajo realiza una aproximación a los procesos de desarrollo urbano –entre los que se enmarcan las agendas 21 locales, el marketing de ciudades o la planificación estratégica– que tienen lugar en el contexto de la gobernanza urbana europea y que se inspiran en principios comunes. El estudio comparado de dos ciudades, Santiago de Compostela (España) y Constanza –Konstanz– (Alemania), se ha realizado con el objetivo de determinar en qué medida el liderazgo desempeña un papel importante en la construcción y el desarrollo de estos procesos; pero también para comprobar si este liderazgo está condicionado por variables estructurales e institucionales que facilitan o dificultan su emergencia en ambos contextos.&

& Palabras clave: gobernanza local, liderazgo político, desarrollo urbano, planificación estratégica, capital social

1. INTRODUCCIÓN

La Unión Europea está teniendo sin duda un importante impacto en la política urbana, principalmente a través de la promoción de los principios de sostenibilidad y subsidiariedad, que llevan aparejado el fomento de valores cooperativos. En los últimos años la Unión Europea ha venido sugiriendo la necesidad de reformas en las estructuras y gestión administrativas para adaptar el espacio local a las exigencias de estos principios. Podría hablarse de un cierto consenso europeo en torno a la percepción de la sostenibilidad urbana, que de alguna manera está impregnando el contenido de las políticas de desarrollo locales y que promueve una forma de hacer política basada en la cooperación y participación de varios actores. En este sentido, conceptos como autonomía local, calidad, cooperación o participación están formando parte del núcleo normativo de un discurso reformador que cobra mayor visibilidad política en los países europeos desde la década de los noventa. Que esto sea una tendencia generalizada en la Unión Europea ha justificado nuestro interés por realizar una aproximación en perspectiva comparada a los sistemas de gobernanza urbana, prestando especial atención a los procesos que guardan relación más directa con los principios de subsidiariedad y sostenibilidad, esto es, a los procesos de desarrollo urbano, desde la perspectiva del liderazgo.

En el presente trabajo pueden identificarse dos bloques bien diferenciados. En la primera parte, de carácter introductorio, se realiza una descripción del contexto de la gobernanza urbana, intentando establecer la relación entre éste y el liderazgo como un factor necesario para abordar el impulso y la gestión de los procesos de desarrollo urbano. En la segunda parte abordamos el liderazgo desde otra perspectiva, centrándonos en las variables que parecen facilitar o dificultar la emergencia de liderazgos fuertes en ambas ciudades.

Para realizar el análisis de los procesos de las ciudades de Santiago de Compostela y de Constanza¹ se ha seguido una estrategia de *most different cases* (Yin, 2003) con el objetivo de identificar el impacto de las variables contextuales sobre el liderazgo. Las hipótesis se han elaborado a partir de los datos extraídos de la revisión de la literatura sobre política local en ambos países, del análisis de los informes municipales sobre los procesos estudiados y de las entrevistas a distintos actores (políticos, técnicos y expertos académicos) llevadas a cabo en ambas ciudades. La riqueza del estudio comparado pone una vez más de manifiesto que siguen existiendo diferencias, a pesar de que se identifique cierta tendencia a la convergencia. Ambas ciudades están de alguna manera condicionadas por las tradiciones políticas y culturales de los Estados en los que se localizan. Así, si el objetivo inicial de esta investigación era determinar en términos de éxito el impacto del liderazgo político –en este caso del alcalde– sobre los procesos de desarrollo urbano, a medida que fuimos avanzando en el estudio observamos que efectivamente existían peculiaridades en las estructuras básicas de ambos sistemas de gobernanza que parecían influir en la fortaleza del liderazgo político.

La primera conclusión que adelantamos es que efectivamente parece existir un liderazgo claro y una identificación del alcalde (burgomaestre) de la ciudad de Constanza con dichos procesos, a diferencia de lo que ocurre en el caso compostelano. Estos procesos son prioritarios en la agenda política de la ciudad alemana, están coordinados entre sí y se desarrollan de forma sostenida en el tiempo.

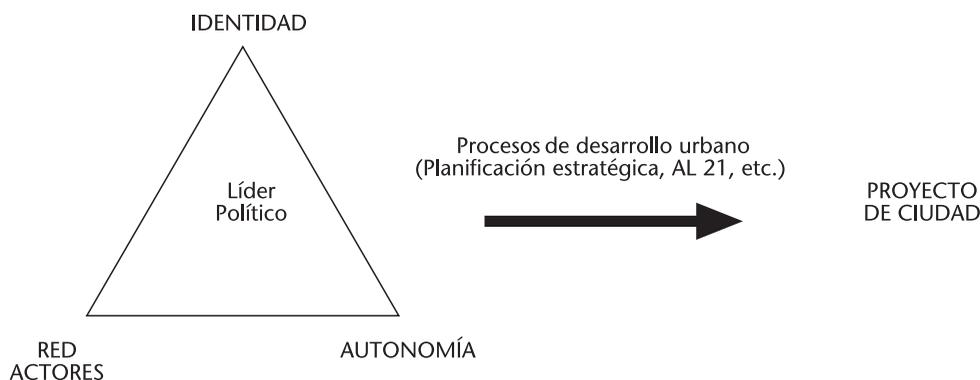
En el caso compostelano la revisión del Plan General de Ordenación Urbanística (PXOU) se convierte en el proceso prioritario del municipio, que condiciona la marcha de los demás procesos de desarrollo urbano: la planificación estratégica y la Agenda 21 Local, que, por su

parte, no guardan relación sustancial entre sí y se encuentran actualmente en una fase de estancamiento. La segunda conclusión es que las variables estructurales e institucionales seleccionadas parecen facilitar en el caso alemán, y dificultar en el caso español, la emergencia de liderazgos fuertes. No se trata de establecer correlaciones, sino simplemente de sugerir en última instancia el impacto de estas variables contextuales sobre los procesos de desarrollo urbano aquí estudiados.

En definitiva, más que constatar la validez general de cada una de las hipótesis, lo que pretendemos es inducir a la reflexión sobre la naturaleza y el impacto del liderazgo en relación a los procesos de desarrollo urbano y proporcionar un primer marco que sirva de referencia para la realización de un futuro análisis más exhaustivo sobre el efecto real de dichas variables.

2. ESTRATEGIA RELACIONAL EN EL CONTEXTO DE LA GOBERNANZA URBANA

Cuadro 1: El liderazgo político en el contexto de la gobernanza



Los procesos de desarrollo urbano se ajustan a las características del contexto relacional de la gobernanza, cuyos ejes estructurales son la identidad, la red y la autonomía. Tal y como se observa en el diagrama, el líder se coloca en el centro de este triángulo como agente conector de estos ejes. Él es el actor que atrae y ofrece oportunidades de participación a los diversos agentes de la red. El grado de autonomía local es el elemento objetivo que determina su "capacidad formal de influencia", ya que la autonomía equivale a poder y constituye, por tanto, su principal activo.

La red implica corresponsabilidad, confianza, cooperación y participación. El líder es el elemento catalizador que da estabilidad a la red a través del reconocimiento institucional de la misma. Un elemento fundamental de la red es la identidad, puesto que aquella no sólo se construye sobre la identidad sino que también la genera y constituye el armazón simbólico que articula el sentido de comunidad.

En un contexto relacional, la identidad cobra especial importancia, puesto que lleva implícito un elemento de “*alteridad*”, es decir, de reconocimiento propio frente al otro y un margen de autonomía.

La identidad conecta con otros elementos simbólicos como la confianza y la responsabilidad, que también constituyen recursos de vital importancia para el líder. Estos elementos desempeñan un papel fundamental en el contexto de la gobernanza, de gran valor en la relación de los políticos con los ciudadanos. El modelo de la gobernanza implica, entre otras cosas, entender la actividad política en clave relacional; en este contexto, la responsabilidad y la confianza se convierten en recursos fundamentales para animar a todos los actores a implicarse en la construcción de los procesos políticos, pero también para trabajar la relación de los líderes políticos con la ciudadanía.

La red de actores, la autonomía, la identidad, la confianza y el liderazgo son elementos que van a condicionar tanto la construcción como el impacto de los procesos estudiados, que no tratan sino de dar impulso al desarrollo de la ciudad y de definir una visión integral de la misma en clave de sostenibilidad. A través de ellos la ciudad se “reinventa” gracias a la participación responsable y estable de todos los agentes relevantes de la comunidad urbana.

En definitiva, el modelo de la gobernanza “(...) se refiere al conjunto de estructuras y procesos mediante los cuales los actores políticos y sociales llevan a cabo prácticas de intercambio, coordinación y adopción de decisiones públicas en los sistemas democráticos” (Natera, 2005: 217), y consideramos que en este contexto complejo se hace necesario un líder que sea capaz de coordinar dichas estructuras y procesos para afrontar la gestión de lo intangible. Este contexto abre un horizonte de aprendizaje en la construcción de los procesos de desarrollo y reclama la consolidación de la figura del líder urbano como agente catalizador de los procesos de cambio. La clave reside en la adecuada gestión del *hecho urbano* en clave sostenible, en el esfuerzo integrador e inclusivo de sus actores, en la capacidad de generar identidad, visión y confianza entre ellos y en un compromiso aún más amplio en torno al proyecto de ciudad a través de una acción participativa, coordinada y cooperativa estable.

2.1. El liderazgo político: el problema de la responsabilidad en el marco de la democracia representativa y las funciones del líder

Tras la descripción de las características del contexto de la gobernanza urbana, se hace necesario precisar el tipo de liderazgo al que se refiere este trabajo y determinar su naturaleza: el liderazgo político. En el escenario de la gobernanza, el líder político tiene una posición cualificada en virtud de su cargo político y en relación al resto de actores que participan en la elaboración de las políticas públicas locales, ya que, por una parte, está obligado a rendir cuentas ante los ciudadanos por los resultados políticos, pero, por otra, la legitimidad que se deriva de haber sido elegido por los ciudadanos se convierte en un recurso de gran importancia para dar impulso y visibilidad al desarrollo local, y en particular, a la hora de “*gestionar intangibles*”.

La naturaleza política de los procesos que analizamos y la necesidad de maniobrar dentro del marco de la democracia representativa nos llevan a reconsiderar la posición del líder en este escenario. Las nuevas exigencias democráticas y la consecuente aparición de formas de gobernanza sugieren la reapertura del debate en torno a la democracia local y a la experimentación con nuevas formas de gestión local.

No obstante, a pesar de los esfuerzos renovadores, en política se sigue actuando en clave representativa y por ello los únicos actores que tienen responsabilidad política ante los ciuda-

danos son los cargos electos, y este hecho representa un problema en el paradigma de la gobernanza que es necesario resolver.

“Representative responsibilities become intertwined with executive roles in new, often informal organisational forms. This clearly presents a challenge to traditional political accountability exercised through the democratic electoral processes which underpin representative democracy” (Haus, Heinelt y Stewart, 2005: 162).

Por ello, en nuestra opinión, el Estado –políticos y personal de la administración– sigue cumpliendo un papel fundamental en este contexto como agente “catalizador” o “inductor” de los procesos públicos.

“En cidades como Compostela, cunha pequena dimensión en torno ós 100 000 habitantes, con amplos espacios sociais ocupados tradicionalmente por institucións históricas, e relativa debilidade da sociedade civil, a escaseza das economías de aglomeración, a falta de masa crítica e as insuficiencias das iniciativas sociais, fan da institución municipal un motor decisivo de animación, impulsor e fomentador de iniciativas, estimulador da cooperación e de cohesión de grupos sociais e de axentes privados, públicos e institucionais arredor dos proxectos colectivos” (Diagnóstico del Plan estratégico de Santiago de Compostela. 2004: 147 ss).

En consonancia con esto, la dimensión política del liderazgo legitimaría un papel cualificado de las instituciones en estos procesos. Esta posición estaría reflejada en la idea de las ‘formas de autorregulación delegada’ (Mayntz, 2001): *“formas indirectas de cooperación entre el Estado y la sociedad civil, que requieren un Estado lo suficientemente fuerte para inducir pautas (de autorregulación) que no beneficien exclusivamente a los participantes y que tengan en cuenta los intereses públicos”* (Haus, Heinelt y Stewart, 2005: 224).

Será necesario, por tanto, plantear fórmulas que delimiten y garanticen la responsabilidad de todos los agentes implicados. Si damos por supuesto que estamos en un momento de innovación y aceptamos que innovar implica introducir cambios en las reglas actuales, no parece extraño que se demanden ajustes a nivel institucional que definan las responsabilidades de los distintos agentes y que aseguren a su vez un margen de maniobra más amplio al líder local para que pueda llevar a cabo su actividad en el marco de los procesos de desarrollo urbano. En coherencia con lo dicho hasta ahora, el líder político en este contexto deberá protagonizar un salto cualitativo y asumir funciones que vayan más allá del marco de actuación que tradicionalmente le han otorgado las normas, haciendo uso de las potencialidades que le ofrece el nuevo horizonte normativo del gobierno y de la administración local. El líder político hoy en día debe ser capaz de:

- Generar confianza: los líderes engendran confianza y transmiten entusiasmo.
- Dar impulso y empuje político (visibilidad institucional): movilizar recursos, buscar apoyos y dar estabilidad a la red de actores e intercambios.
- Integrar: relacionar y conectar la diversidad y multiplicidad de actores como agente vertebrador del capital social.
- Simplificar: actuando como catalizador de las demandas y concentrando las prioridades en la agenda política.
- Conciliar en caso de conflicto: transformar el disenso en algo positivo.
- Legitimar el sistema difuso de responsabilidades que se hace visible en la persona del líder, y velar por el interés común y garantizar la representatividad de la agencia de actores que participan en el proyecto.

- Transformar: su función principal será la articulación, comunicación e implantación de una visión en el seno de una red ilusionada en torno a dicha visión.
- Generar líderes: entusiasmar a otros líderes potenciales (*delegated leaders*)³ e implicarlos en el proyecto común, para que sean capaces de replicar el entusiasmo en sus respectivos espacios de influencia.

En definitiva, el líder político debe ser un líder capaz de hacer sentir a cada agente que tiene poder de transformar, porque *“cuando una persona transforma algo, ese algo se convierte en cierta medida en su propiedad. Aquello es suyo”* (Ayerbe, 2005: 164). En este sentido, entendemos que el líder representa un papel de “director de orquesta” que, si bien debe ajustarse a la partitura, tiene la función de coordinar a todos los intérpretes, de inspirarlos en la interpretación armónica de un proyecto común, respetando la singularidad y el valor de cada músico. Partitura, instrumentos, intérpretes y director de orquesta tienen sentido en la medida en que son capaces de actuar juntos, de salvar las dificultades que se puedan presentar sobre la marcha y de lograr transmitir y conmover con su interpretación.

2.2. La creciente importancia de los elementos simbólicos e intangibles en el contexto de la gobernanza urbana

De la lectura del apartado anterior se debe extraer una primera idea: en el contexto de la gobernanza “gobernar” se concibe como un proceso relacional, que se articula conforme a los principios de la negociación. Como hemos descrito hasta ahora, en este marco, la red –como estructura aglutinadora de agentes–, la autonomía, la confianza y la participación de los agentes serán claves para el éxito del proyecto de ciudad. Este contexto precisa de un agente catalizador, gestor de la complejidad, que sea capaz de relacionar a las partes y de movilizar recursos, de cohesionar e ilusionar en torno a una visión común y, sobre todo, de crear oportunidades para transformar. Éste es el papel del líder.

“Good local governance implies cohesion between the various sectors –public, private, voluntary, community– and relies on the development of structures and processes which support collaboration. Effective leadership and inclusive participation are implicit in such structures and processes” (Haus, Heinelt y Stewart, 2005: 149).

La segunda idea es que en este contexto, de gran complejidad y dinamismo, los elementos simbólicos cobran una gran importancia en un momento en el que la diversidad y la incertidumbre se han convertido en características estructurales de nuestras sociedades. Se hace necesario crear referentes comunes en sociedades cada vez más desdibujadas por la complejidad social, que logren poner de acuerdo a actores diferentes y fomentar un sentido de responsabilidad hacia la comunidad local. Esta función simbólica es necesaria en los momentos de cambio de paradigma.

Actualmente podemos decir que el cambio gira en torno a la idea de lo intangible⁴, de manera que lo creativo se está convirtiendo en un elemento característico de la política y gestión contemporáneas. Aquí reside la innovación, pero también el reto: los procesos de desarrollo prosperan en la medida en que todos los agentes crean en ellos; entre todos ellos, el líder debe ser el que más entusiasmo muestre.

“Urban leader means (...) generate support for purposes relevant for the city. Generating support does not mean to ‘give orders’, but to generate or build on willingness to follow” (Haus, Heinelt y Stewart, 2005: 149).

La tercera idea que destacamos es que el capital social⁵ y el liderazgo son considerados elementos estructurales de la gobernanza (Natera, 2005). Nuevamente, la idea de confianza

es fundamental, no sólo porque es el nexo de unión entre ambos, sino también porque cobra una especial relevancia en un momento en que la incertidumbre hace necesario asumir riesgos. Si nos detenemos en este concepto, la confianza no es más que el anticipo de la única certidumbre posible en un contexto difuso: el compromiso de que cada parte va a asumir la cuota de responsabilidad que le corresponde. La clave para asumir dichos riesgos está en la existencia de redes y agentes generadores de confianza y apoyo, y el líder cumple, también en este sentido, un papel fundamental a la hora de articularlos y de promocionarlos.

“Liderar hace referencia a procesos de influencia de una persona sobre otras. Liderar trata, por tanto, de relaciones interpersonales (...). Si el líder influye más es porque el colaborador se lo permite (...) entre otras razones, por la confianza que el liderado tiene en el líder” (Ayerbe, 2005: 169).

La confianza es clave en el ejercicio del liderazgo porque liderazgo es influencia y manifestación de un poder a través de la transmisión de determinados valores personales (fundamentalmente la profesionalidad, la integridad, la honestidad y la ética), que son apreciados por los liderados. El líder debe favorecer un marco de confianza y mostrarse como un instrumento al servicio de los colaboradores.

Por último, el líder se mueve en el terreno de las identidades comunes. La “identificación” supone una nueva incursión en el mundo de lo simbólico. Como bien señala R. Mayntz (2001), entre los diferentes grupos y organizaciones que participan en los mecanismos de gobernanza debe existir un mínimo sentido de identificación y de responsabilidad con la totalidad, en una palabra, una identidad común. El líder debe crear identidad.

Se trata de llamar la atención sobre una serie de conceptos que cada vez cobran más importancia en la política y gestión pública local. La “rendición de cuentas” y la “legitimidad” son conceptos clásicos asociados a nuestro modelo democrático; sin embargo, la actual insistencia en las ideas de “responsabilidad” y “confianza” supone un salto cualitativo en el discurso político. Como resultado, tenemos la necesaria complementariedad de estos conceptos: la “rendición de cuentas” con la *responsabilidad*, y la “legitimidad” con la *confianza*, lo que lleva a pensar que el modelo de la gobernanza, más que poner en entredicho la democracia representativa, la complementa, llamando la atención sobre la necesidad de un ajuste del marco institucional respecto de las exigencias del contexto político actual.

Esta consideración implica, como señalábamos, un salto cualitativo que plantea un reto para la democracia representativa a la hora de adaptarse a las nuevas circunstancias y de responder a las divergencias entre la norma y la realidad, y los procesos de desarrollo urbano iniciados en las ciudades europeas a partir de la década de los noventa constituyen una oportunidad magnífica para afrontar dicho reto a través de la experimentación con “*formas blandas*” (Jann, 2001) de gobierno y de gestión a nivel local. El contexto complejo y en permanente transformación en el que tienen que desarrollarse y gestionarse precisa, hoy más que nunca, una visión, una estrategia y un agente transformador –el líder político–, que sea capaz de concentrar fuerzas, recursos y principalmente entusiasmo en torno a dicha visión.

Hasta aquí hemos escrito acerca de *lo intangible* como una cualidad de las relaciones que tienen lugar en un contexto de gobernanza.

Sin embargo, hay que señalar que lo intangible no sólo hace referencia a cómo se desarrollan las relaciones en este contexto, sino también al producto de la gestión en el marco de los procesos de desarrollo urbano. Por tanto, tendríamos dos niveles de intangibilidad: uno que hace referencia a la relación entre los actores y al tipo de liderazgo, y otro centrado en las características del producto de la gestión. En este sentido, hay que señalar que los pro-

cesos de desarrollo urbano tratan de producir marca de ciudad, calidad de vida, sostenibilidad, etc., y es aquí donde se observa el elemento de intangibilidad.

La percepción del desarrollo ha evolucionado en la actualidad. Hoy en día desarrollo urbano en el contexto europeo más que inversión en infraestructuras es inversión en calidad de vida, en inclusión social, en un buen rendimiento institucional. En definitiva, inversión para mejorar las condiciones de vida de la ciudad en la que se vive para lograr la satisfacción de sus ciudadanos. La calidad de vida ocupa un lugar central en las políticas de desarrollo, que se define como un concepto que va más allá de los estándares materiales y que se perfecciona con las expectativas derivadas de los valores dominantes en las sociedades actuales.

2.3. Planificación estratégica de ciudades y gobernanza urbana

El proceso de planificación estratégica de ciudades es un buen ejemplo de esta forma innovadora de hacer política en el ámbito del desarrollo urbano. Este proceso se ajusta muy bien a las dinámicas de la gobernanza y constituye un buen observatorio para realizar una aproximación a la dimensión del liderazgo político.

En materia de planificación estratégica, hay que señalar que España es pionera en Europa en la aplicación de planes estratégicos en el ámbito de las políticas de desarrollo urbano, con el PE de Barcelona de 1987 y posteriormente, en 1992, con motivo de la celebración de las Olimpiadas. La recesión económica de 1992 inaugura una segunda generación de planes que centran su reflexión en torno a las condiciones de competitividad de las economías locales y al potencial de desarrollo endógeno de los municipios. Este enfoque supone una primera aproximación sistémica a la realidad urbana desde una perspectiva multidisciplinaria, participativa y transparente de todos los sectores de la comunidad urbana (Fernández Güell, 1997:13). Este auge de la planificación estratégica coincide con un momento en el que las ciudades, además de constituir espacios catalizadores de crisis⁶, precisan reinventarse y proyectarse internacionalmente. Al mismo tiempo, se asiste a un mayor protagonismo de lo local, en gran medida como consecuencia de la promoción por parte de la Unión Europea del principio de subsidiariedad. Este momento inaugura un horizonte de reformas y de nuevos espacios para la cooperación y la experimentación en torno al proyecto de ciudad.

En sintonía con esta filosofía, Santiago de Compostela inicia el proceso de planificación estratégica de la ciudad en el año 2003. El Plan estratégico de Santiago de Compostela es un proyecto que a día de hoy continúa en la fase de diagnóstico y esta circunstancia ha motivado que nos preguntemos por qué. La comparación con lo que ocurre en otras ciudades del entorno europeo puede contribuir a arrojar un poco de luz sobre los obstáculos que dificultan su consolidación.

2.4. Variables e hipótesis en relación al liderazgo y a los procesos de desarrollo urbano

La observación de los procesos de desarrollo urbano que tienen lugar en las ciudades de Santiago de Compostela (España) y de Constanza (Konstanz, Alemania) nos sirve de base para abordar la cuestión del liderazgo político, en primer término, como variable independiente, es decir, tratando de determinar en qué medida el liderazgo político puede tener influencia en el éxito o fracaso de los procesos de desarrollo urbano; y, en segundo término, como variable dependiente, teniendo en cuenta las diferencias institucionales y estructurales que observamos en ambos sistemas locales, tratando de determinar en qué medida los cam-

bios en los valores de otras variables (institucionales, estructurales o personales) van a tener influencia en el liderazgo político. A tales efectos, proponemos una serie de hipótesis (9) sobre la base del estudio comparado.

Este trabajo no pretende dar respuestas, sino más bien proponer un marco para afrontar en el futuro estudios que profundicen en el liderazgo político para ver su impacto sobre los procesos de desarrollo urbano. Asimismo, hemos pretendido llamar la atención sobre una serie de conceptos y procesos que están cobrando entidad en el discurso y las políticas locales.

Cuadro 2: Relación de variables

	Variable independiente	Variable dependiente
H1:	Liderazgo político	Éxito de procesos de desarrollo urbano ⁷
H2:	9 variables (institucionales/estructurales)	Liderazgo político

Para tratar de dar respuesta a la cuestión de qué variables condicionan un liderazgo político fuerte hemos elaborado una tabla de variables, basándonos en la observación de estas dos ciudades europeas. Para seleccionar las variables nos hemos ayudado de las siguientes categorías: competencias personales, variables institucionales y variables estructurales (Getimis y Gerigoriadou, 2005).

Cuadro 3

Variables	Impacto en liderazgo	Hipótesis	Santiago	Constanza
Institucionales				
	Recursos			
Autonomía local	“ser capaz de hacer”	>AL>L	Baja	Alta
Sistema electoral	Legitimidad	>Presidencialista>L (elegido directamente)	Parlamentario	Presidencialista
Dependencia de los partidos	Independencia	>Independencia>L	Dependencia	Independencia
Duración del mandato (alcalde)	Conocimiento y pensamiento a largo plazo	>Duración>L	4 años (todos los cargos)	8 años (5 años: miembros Pleno)
Relación con la Administración	Conocimiento	>Conocimiento>L	Baja	Alta
Estructurales				
Tradición política	Toma de decisiones: compromiso	>Cooperativa>L	Competitiva	Cooperativa
Capital social	Redes de confianza:> compromiso	>Densidad>L	Débil	Fuerte
Cultura participativa	Compromiso, legitimidad	>Participativa>L	Baja	Alta
Prosperidad económica	Atractivo, autosuficiencia	>Prosperidad>L	Baja	Alta

- Condiciones personales (voluntad, valores, ideología, carisma, etc.)
- Marco institucional (grado de autonomía local, sistema electoral, grado de dependencia respecto del partido, duración del mandato, etc.)
- Rasgos estructurales (tradición política, capital social, estructura poblacional, prosperidad económica, cultura política, etc.)

Por no contar de momento con datos suficientes para hacer una valoración de las condiciones personales de ambos alcaldes, concentraremos nuestro análisis en el segundo y tercer grupo de variables. En cualquier caso, las entrevistas realizadas a distintos actores implicados en el proceso de planificación estratégica de Santiago de Compostela ponen de manifiesto la relevancia que otorgan los entrevistados a la cuestión del liderazgo del alcalde. La no identificación constante y manifiesta de la figura del alcalde con este proceso desincentiva la implicación de los demás actores, que acaban por no tomarlo en serio, al considerar que no constituye una prioridad en la agenda política local. Por tanto, sí parece ser cierto que la voluntad política es un elemento de gran importancia a la hora de impulsar y de mantener vivo el proceso.

En el caso alemán, como resultado de las entrevistas, se llega a la conclusión de que ha sido determinante para el mantenimiento de estos procesos la decidida identificación del alcalde con los mismos, interactuando con todos los actores implicados y presentándose como "la cara institucional" de dichos procesos.

En él se concentran las responsabilidades, de él depende la buena marcha de los proyectos, así como su tratamiento administrativo y es él quien explica personalmente a los ciudadanos en qué estadio se encuentra el proceso en cuestión.

Es por ello que podemos adelantar como primera conclusión que el liderazgo del alcalde en estos procesos parece ser fundamental para asegurar su visibilidad y relevancia políticas. En el siguiente estadio del trabajo se trata de poner de manifiesto las variables que parecen tener efecto en la construcción del liderazgo político.

VARIABLES INSTITUCIONALES

a) Grado de autonomía⁸

H1: > autonomía local (material/financiera) >liderazgo

"A thick task portfolio will open more opportunities for the leadership to change direction through re-priorising than would a thin portfolio. At the same time the incentives for the local population to engage in local government affairs will be more important the more tasks the locals governments is responsible for" (Bäck, 2005: 92).

Alemania ha hecho de la autonomía local⁹ el núcleo elemental del poder. En países como Alemania y Reino Unido los niveles locales cuentan con una autonomía consolidada antes de la propia conformación de sus Estados. En España, al igual que en Francia, la tradición centralista napoleónica ha hecho que los entes locales ostenten una autonomía reducida. Puede decirse que, mientras en Alemania se habla de gobierno local, en España estamos más bien ante administración local.

El espacio local es fundamental para la formación de la identidad de una comunidad, y toda identidad requiere cierto grado de autonomía para poder realizarse. Por ello, la autonomía local

no debe entenderse exclusivamente como descentralización administrativa, sino como uno de los principios políticos que garantizan la diversidad y sobre los que se sustenta el orden constitucional. Este principio supone el reconocimiento de personalidad jurídica a los entes locales, lo que facilita un proceso autónomo de construcción y realización de la voluntad política, dotándolos de un presupuesto y de una organización que responda a sus necesidades.

La Administración local en Alemania se erige, así, como un tercer nivel de gobierno independiente, en el que se materializa la voluntad política de la comunidad local:

“Hoy en día, la Constitución garantiza a los municipios el derecho de regular, bajo su propia responsabilidad y de acuerdo con las leyes, todos los asuntos de la comunidad local. Esto implica, de entrada, un derecho universal a establecer las funciones que le son propias. Por tanto, no sería admisible que el Estado enumerase las funciones de los municipios” (CDR 222/98).

Ésta constituye ya una gran diferencia respecto del estatus de los municipios españoles, que se rigen en función de las competencias que les son asignadas por la Ley 7/1985, de Bases de Régimen Local¹⁰. Conviene tener en cuenta que en el caso alemán, el régimen local no es una “cuestión nacional”, sino que es competencia autonómica –*Ländersache*–, es decir, que los asuntos relacionados con el diseño del sistema político local no vienen regulados por una ley nacional. Otra diferencia es que existe la llamada “cláusula general de competencia”¹¹ a favor del municipio. Por tanto, observamos que la autonomía material de los municipios (*Gemeinde*) alemanes es superior a la de los españoles.

En cuanto a la autonomía financiera, también existen grandes diferencias. Los municipios alemanes manejan aproximadamente el 30% del presupuesto del Estado, frente al 14% del caso español. La autonomía financiera es un incentivo para implicar a los actores locales en los asuntos de la comunidad.

“The cities are also economically dependent on their respective local economies, which is expected to provide incentives for the political leaders to involve local communities at the same time providing incentives for actors of the local economy to become involved in city politics” (Bäck, 2005: 97).

La hipótesis que se plantea es que una mayor autonomía debe facilitar un liderazgo más fuerte, en la medida en que el líder político tiene mayor margen de maniobra y más recursos que ofrecer para convencer a los demás actores de la importancia del proyecto/proceso que pretende impulsarse.

b) Sistema electoral (elementos presidencialistas y de democracia directa)

H2: > elementos presidencialistas >liderazgo

“Mouritzen and Svava (2002) saw local government systems with a directly elected mayor as approaching the government form emphasising the principle of strong political leadership” (Bäck, 2005: 88).

Estos autores califican el modelo alemán como semipresidencialista. En todos los *Länder*, salvo en las ciudades-estado de Berlín, Bremen y Hamburgo, el alcalde es elegido directamente¹², lo que los dota de un plus de legitimidad. Este modelo fue pionero en el sur de Alemania, en particular, en las regiones de Baviera y Baden-Württemberg, –donde está situada Constanza–. Además, el sistema electoral se caracteriza por tener listas abiertas con los siguientes elementos: “*Kumulieren*” (el votante tiene tantos votos como miembros tiene el consejo –órgano de representación–; y los puede distribuir de la forma que quiera, “acumu-

lándolos” en el/los candidato/s que prefiera), y “*Panaschieren*” (*panachage*), que significa que el votante puede elegir candidatos de listas distintas. El caso español, por el contrario, es un claro ejemplo de sistema parlamentario, con listas cerradas y bloqueadas, en el que los partidos tienen el protagonismo absoluto, al tener el monopolio de la nominación de los candidatos, no pudiendo el elector modificar el orden de la lista.

La elección directa del alcalde es un elemento que sin duda lo dota de gran legitimidad y le facilita *per se* una posición destacada que, bien aprovechada, facilita su liderazgo. El protagonismo del alcalde es mayor que en el caso español.

c) Grado de dependencia del alcalde respecto de su partido¹³

H3: > independencia >liderazgo

En Baden-Württemberg los ciudadanos quieren un alcalde que sea un profesional de la administración y que esté distanciado de los partidos políticos. De hecho, actualmente alrededor del 90% de los principales alcaldes son trabajadores de la administración, y en torno a la mitad no están vinculados a partidos políticos, si bien hay que señalar que, conforme aumenta el tamaño del municipio, se hace más necesario el soporte los partidos políticos (Wehling, 2003). Se valora, por tanto, especialmente su independencia.

El marco institucional español no permite un distanciamiento formal respecto del partido, si bien informalmente se dan casos de claro liderazgo de alcaldes que se caracterizan por mantener una posición diferenciada respecto del partido: Alberto Ruiz Gallardón (alcalde de Madrid), respecto del Partido Popular (PP), o Francisco Vázquez (ex-alcalde de A Coruña) y Pascual Maragall (ex-alcalde de Barcelona), respecto del Partido Socialista Obrero Español (PSOE). Los tres se caracterizan por ejercer o haber ejercido un liderazgo fuerte.

La hipótesis aquí expuesta es que una mayor independencia respecto del partido parece facilitar un liderazgo fuerte, entre otras razones porque el alcalde gana visibilidad.

d) Duración del mandato

H4: > duración del mandato >liderazgo

La duración de mandato también es un factor a tener en cuenta en la cuestión del liderazgo, ya que en el caso de Baden-Württemberg el mandato del alcalde es de 8 años, frente a los 5 años de los demás miembros del consejo municipal. Esta diferencia no se da en el caso español, donde la duración del mandato se fija en 4 años para todos los miembros electos del pleno. En el caso alemán, que el alcalde permanezca más tiempo en el poder, que sea elegido directamente por los ciudadanos y que sea el cabeza de la Administración local le otorga un conocimiento privilegiado del entorno local y una gran legitimidad ante los ciudadanos y los demás miembros del consejo municipal.

La mayor permanencia en el cargo hace que tenga más facilidades y recursos para construir redes de apoyo que ayuden a consolidar su posición. Estos dos elementos (conocimiento y construcción de redes) contribuyen a la consolidación de un liderazgo fuerte.

e) Relación del alcalde con la Administración local

H5: > conocimiento de la administración >liderazgo

La relación entre las dimensiones política y administrativa facilita la sintonía de ambas realidades. El alcalde (burgomaestre) de Constanza, Horst Frank, está en el poder desde 1996 y es gran conocedor de la administración, puesto que institucionalmente se coloca en la cúspide de la misma¹⁴. Esta función le obliga a mantener una permanente relación con los directores de las distintas áreas. La relación es tan estrecha que durante las sesiones plenarias dichos directores o altos cargos de la administración están presentes para aconsejar al alcalde y para responder a las preguntas técnicas acerca de los proyectos que deben ser aprobados por los demás miembros del consejo municipal. Parece lógico que si existe esta vinculación, sea mucho más fácil transmitir al ámbito administrativo una cultura más cooperativa en sintonía con la forma general de hacer política.

En el caso español la relación entre el alcalde y los técnicos de la administración no es explícita ni está institucionalizada, excepto en las comisiones informativas¹⁵. En las sesiones plenarias sólo están presentes el secretario y el interventor.

Una Administración que coopera con el alcalde y se siente identificada con el proyecto de ciudad es más eficiente y convincente.

La eficiencia administrativa da una imagen de solvencia al resto de actores que quieran integrarse en el proyecto urbano. Un alcalde respaldado por la Administración local tiene más posibilidades de asegurar su posición de liderazgo.

VARIABLES ESTRUCTURALES

a) Tradición política

H6: > tradición política cooperativa >liderazgo

Nos encontramos ante dos países con tradiciones políticas marcadamente distintas. El Estado Federal alemán impone el deber de cooperación, que los *Länder* y las entidades locales están obligados a observar. Esta tradición cooperativa atraviesa todos los niveles de gobierno. En el caso español, por el contrario, la tradición es de concurrencia y de celo competencial, lo que podría encontrar explicación en la propia configuración del modelo territorial de Estado, que partió de un diseño abierto en el que hasta ahora siguen siendo las Comunidades Autónomas las protagonistas. De ello se derivan dos consecuencias que conviene no pasar por alto: por una parte, la herencia de una tradición competitiva a nivel subestatal y, por otra, el descuido del tercer nivel de gobierno –municipal– en favor de un mayor protagonismo de las autonomías.

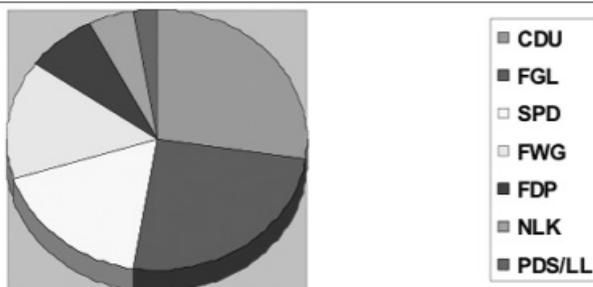
La importancia de esta variable se deriva de los resultados de las entrevistas hechas a miembros de ambas corporaciones locales. En el caso alemán se destacaba la existencia de un clima cooperativo en el seno del pleno o consejo municipal, mientras que en el caso español las actitudes eran descritas como poco cooperativas. Esta circunstancia ha sido otro de los problemas

que han detectado los agentes entrevistados en Santiago de Compostela en relación al desarrollo del Plan estratégico. Asimismo, en ninguno de los municipios hay una mayoría clara. lo que obliga a crear pactos o coaliciones. Sin embargo, a pesar de que en el caso de Constanza la heterogeneidad política es mucho mayor en comparación con Santiago de Compostela, todos los miembros de la corporación califican el clima municipal de cooperativo.

Tal y como afirman Getimis y Grigoriadou¹⁶ (2005), un contexto fragmentado y complejo requiere un liderazgo político claro, lo que, sumado a la tradición cooperativa del municipio alemán, facilita aún más la posición de liderazgo del alcalde en los asuntos locales.

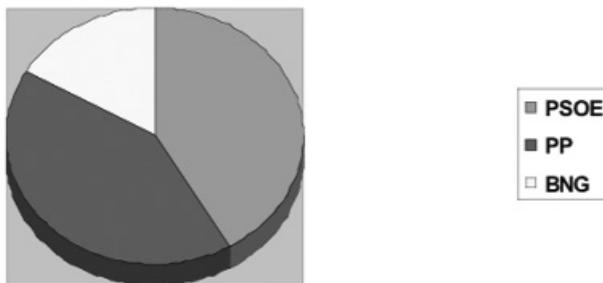
La configuración actual de ambos gobiernos locales tras las últimas elecciones puede observarse en los siguientes gráficos:

Cuadro 4: Elecciones del 13 de junio de 2004: partidos con representación política en Constanza (40 miembros)



- *Christlich Demokratische Union (CDU)*: 11 representantes.
- *Freie Grüne Liste (FGL)*: 10 representantes.
- *Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD)*: 7 representantes.
- *Freie Wähler Gemeinschaft (FWG)*: 6 representantes.
- *Freie Demokratische Partei (FDP)*: 3 representantes.
- *Neue Linie Constanza (NLK)*: 2 representantes.
- *Partei des Demokratischen Sozialismus/Linke Liste (PDS/LL)*: 1 representante.

Cuadro 5: Elecciones del 25 de mayo de 200317: partidos con representación política en Santiago de Compostela (25 miembros)



- Partido Socialista Obrero Español (PSOE): 11 concejales.
- Partido Popular (PP): 10 concejales.
- Bloque Nacionalista Galego (BNG): 4 concejales.

b) Capital Social

H7: > intensidad capital social >liderazgo

El concepto de capital social¹⁸ lleva implícitos dos elementos fundamentales: confianza y relación, y cobra gran importancia en el contexto de la gobernanza urbana. En dicho contexto el líder político precisa acumular “competencia relacional” para sacar adelante proyectos cada vez más complejos. Pero esta estructura relacional también favorece la emergencia de líderes transformadores que sepan aprovechar el potencial de la red y que sean capaces de aglutinar a los distintos actores en torno a una serie de valores comunes. La política es un ámbito propicio para la construcción de identidades, en el que los valores desempeñan, sin duda, un papel fundamental.

La afirmación “*el tejido asociativo alemán es más plural que en otros países*” (CDR 222/98: 66) contrasta con el diagnóstico (2003) de la ciudad de Santiago de Compostela, en el que se manifestaba la debilidad de su tejido asociativo. Este hecho dificulta la creación de redes de confianza y de movilización de recursos y apoyos.

Cuando hablamos de capital social, la atención se centra en el elemento “confianza”, que sirve de puente entre las instituciones y los agentes sociales y suministra estructuras más o menos informales, que permiten identificar demandas y actores, pero, sobre todo, articular la cooperación y la comunicación.

La hipótesis es que a mayor confianza interpersonal o social, mayor capacidad de liderazgo.

“Establecer unas relaciones interpersonales, intensas y de calidad serán elementos fundamentales en la creación de espacios de confianza, y consecuentemente, de liderazgo” (Ayerbe, 2005: 169).

c) Cultura política participativa

H8: > participación >liderazgo

La cultura participativa en toda la región de Baden-Württemberg está muy desarrollada, hecho sobre el que no sólo la proximidad geográfica con Suiza podría haber tenido influencia, sino que también el diseño institucional de su sistema político-administrativo es una variable a tener en cuenta. Esta región ha sido bautizada en Alemania como la “*madre de la democracia directa*” (Wehling, 2005), pues es la región con mayor tradición de democracia directa, constituyendo su sistema político-administrativo local el modelo que ha acabado imponiéndose en toda Alemania. Desde la creación de este *Land* en 1952, se introdujeron elementos de democracia directa en su norma fundacional básica –*Landesverfassung*–, principalmente a nivel municipal. Baden-Württemberg fue durante décadas la única región que había institucionalizado los referendos locales –*Bürgerentscheid/Bürgerbegehren*– y, junto con Baviera, fue la primera en introducir la elección directa del alcalde. La modalidad de listas abiertas que caracteriza su sistema local es también considerada un elemento de democracia directa.

Una mayor tradición participativa acorta las distancias entre los ciudadanos y las instituciones, dando una mayor visibilidad del alcalde, y genera canales de comunicación a través de los que transmitir las demandas al alcalde.

Un sistema transparente, regular y estable de comunicación es de gran ayuda a la hora de elaborar una agenda política en la que los ciudadanos vean reflejadas sus demandas y preocupaciones. La receptividad del alcalde aumenta su popularidad y, sin duda, prepara el terreno para ejercer un fuerte liderazgo.

"[...] la participación directa de los ciudadanos en la gestión pública hace ésta más democrática y eficiente, coadyuvando al desarrollo de la madurez de las personas y de lo que los anglosajones denominan el "capital social", y estimulando el surgimiento de individuos con capacidad gerencial y de liderazgo" (Rodríguez Álvarez, 2004: 126).

Por ejemplo, un instrumento del que se sirve el burgomaestre son las llamadas "conversaciones ciudadanas" (*Bürgergespräche*)¹⁹, que están teniendo lugar a lo largo de este año sobre el tema del desarrollo de la ciudad. Con estas sesiones se hace efectiva, por una parte, la voluntad de fomentar la cultura participativa en la ciudad y, por otra, un liderazgo que se proyecta sobre el desarrollo de la ciudad.

d) Prosperidad económica local

H9: > prosperidad económica local >liderazgo

Constanza está situada en la región de Baden-Württemberg, uno de los motores económicos de la Unión Europea, mientras Santiago de Compostela está en una región que sigue siendo considerada Objetivo 1²⁰. Esta situación de partida da una pista acerca del nivel de prosperidad económica del entorno de ambas ciudades, si bien la consideración de Objetivo 1 abre un horizonte de posibilidades de cara a las ayudas que recibe Galicia de la Unión Europea. Este dato es de gran importancia a la hora de conocer los recursos que pueden movilizarse en un contexto en el que las ciudades adoptan posiciones competitivas ante el reto que les plantea la globalización. La inversión en innovación y el esfuerzo por crear una "marca de ciudad" llevan a poner en valor el potencial económico de la ciudad en términos de identidad.

"A local authority that for its activities, development and very survival is dependent on the income generated by the local economy could be assumed to have more incentives to pursue policies enhancing the economic competitiveness of the local community than an authority that is funded from above and independent of economic activities in the local territory [...] Economic dependency on the local community produces special incentives for German cities to carry out policies enhancing economic competitiveness" (Bäck, 2005: 88).

A tenor de las entrevistas realizadas, la situación económica de la ciudad de Constanza ha sido evaluada positivamente. El potencial económico de la ciudad es importante, debido a que su base económica está bien diversificada y a que la ciudad no está especializada en ningún sector en particular, a diferencia de lo que le ocurre a Santiago de Compostela, que tiene una elevada especialización en el sector servicios y que se caracteriza por tener una base económica poco diversificada, con un bajo peso de la industria y de la construcción²¹.

3. CONCLUSIÓN

Este trabajo se ha centrado en la ciudad y, más concretamente, en los procesos y transformaciones que tienen lugar dentro de ella y que son reflejo de las dinámicas participativas y cooperativas que comenzaron a acentuarse en la década de los noventa.

A partir de esta década, se insiste en la necesaria transición a un nuevo paradigma de gobierno, de gestión, pero, sobre todo, de desarrollo en clave de sostenibilidad. La institucionalización de este discurso en las políticas públicas de desarrollo urbano se inserta en el contexto de la gobernanza urbana, revitalizando el debate en torno a los procesos participativos. Hay que señalar que la Unión Europea ha influido mucho en esta reorientación hacia una nueva forma de hacer política, promoviendo la institucionalización de los principios de sostenibilidad y subsidiariedad. Pero la influencia de la Unión Europea no sólo se hace patente a un nivel normativo, sino que también ha dado gran impulso a estos procesos a través de los fondos estructurales, que constituyen una bolsa de capital muy interesante y atractiva para los agentes locales.

En este sentido, los procesos de desarrollo locales ofrecen una oportunidad magnífica para poner en práctica estos principios y recomendaciones. Sin embargo, el calado y la importancia política que se le ha otorgado a dichos procesos no ha sido homogéneo en todas las ciudades europeas, lo que nos ha llevado a plantear el interés de esta cuestión como objeto de futuras investigaciones, aprovechando las potencialidades de una aproximación comparativa. La elección de estas dos ciudades venía justificada por el distinto ritmo de desarrollo de procesos en la teoría idénticos. No obstante, desde la perspectiva del liderazgo, la diferencia era muy clara: en el caso compostelano no parece existir tal liderazgo en materia de desarrollo urbano, a diferencia del caso alemán. Ese liderazgo implica un compromiso con la sostenibilidad y el hecho de que Horst Frank se convirtiera en 1996 en el primer burgomaestre verde de Alemania puede haber ayudado a que la sostenibilidad forme parte de la "marca de ciudad".

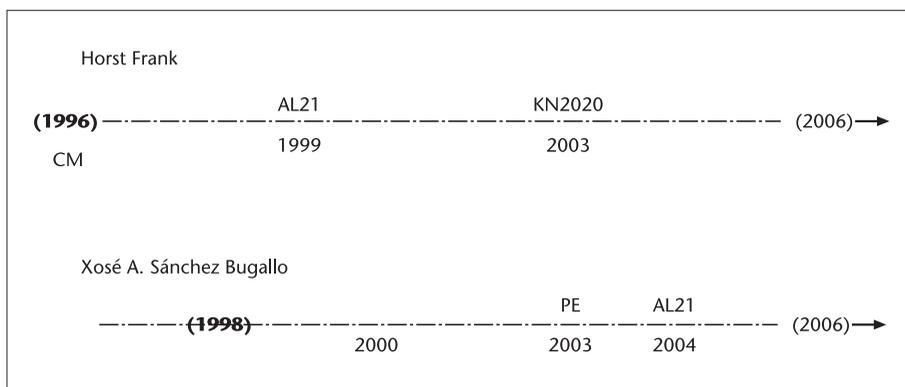
Sin embargo, más allá de esta cuestión nos planteábamos si por su parte factores institucionales y estructurales propios de los sistemas de gobernanza de ambas ciudades facilitaban o no la emergencia de liderazgos fuertes y, al contrastar algunas variables, observamos que efectivamente se presentan diferencias en ambos casos.

En Santiago de Compostela el alcalde no asume un claro protagonismo en relación a dichos procesos. El retraso en la implementación del Plan estratégico de Santiago y el estancamiento de la Agenda 21 Local es prueba de que su desarrollo no es una prioridad política (en marzo de 2004 se concluye la fase de diagnóstico del Plan Estratégico y en julio de 2004 se firma la adhesión a la Carta de Aalborg, a pesar de que en el 2000 el Pleno había aprobado la adhesión de Compostela a la Carta de Pueblos y Ciudades Europeas hacia la Sostenibilidad).

En términos comparados, se observa que en el caso de Constanza el desarrollo de estos procesos ha penetrado más en la agenda local, constituyendo una prioridad. En el siguiente cuadro puede observarse la evolución de este tipo de procesos de desarrollo urbano en ambas ciudades. En 1996, año en que comienza el mandato de Horst Frank, arranca el proceso de Marketing de Ciudad (*Stadtmarketing Constanza-SMK*), seguido posteriormente del proceso de la Agenda 21 Local en 1999, pasando por el proyecto de desarrollo integral de la ciudad, cuyos objetivos vendrían a coincidir con los del proceso de planificación estratégica de Santiago de Compostela.

El proyecto *-ZukunftKonstanz 2020-* se enmarca dentro del proceso de desarrollo urbano de la ciudad, conocido por las siglas STEP, que está conformado por más de 20 proyectos que tratan todas las dimensiones de la ciudad. Algunos de estos proyectos ya se están implementando y otros 7 acaban de aprobarse en la sesión plenaria municipal del 28 de septiembre de 2006.

Cuadro 6: Procesos de desarrollo urbano durante los mandatos de los alcaldes de Constanza y Santiago de Compostela



A través de este análisis hemos intentado ver el impacto que puede tener el liderazgo en el éxito o fracaso de estos procesos innovadores de desarrollo, pero lo cierto es que, al poner en relación el marco institucional y los rasgos estructurales de los sistemas de gobernanza urbana de ambas ciudades, observamos marcadas diferencias que afectaban a la variable del liderazgo. Así, un mayor grado de autonomía local, un sistema electoral de carácter presidencialista y participativo, una mayor independencia del partido, la duración del mandato del alcalde y una mayor relación/conocimiento de la administración parecen facilitar liderazgos fuertes. Pero también parecen hacerlo una mayor cultura participativa, un capital social intenso, un contexto de prosperidad económica y una tradición política cooperativa.

La conclusión que extraemos es que en un contexto de gobernanza los resultados esperados se hacen complejos, porque "todo está relacionado", pero también que en este contexto es fundamental el papel del líder político. Por último, se hace patente el hecho de que el liderazgo está también condicionado por variables estructurales e institucionales, que es necesario no perder de vista a la hora de abordar un futuro análisis desde la perspectiva del liderazgo en relación a los procesos de desarrollo urbano.

Tras realizar este trabajo, ha sido especialmente interesante llegar a la conclusión de que, si bien hay cosas que se escapan de nuestro poder de acción en el contexto complejo actual, hay por el contrario otras que sí dependen de la acción humana. Está, por tanto, en mano de las personas, dar un salto cualitativo y avanzar hacia una forma de gobierno más flexible, participativa, cooperativa y respetuosa con las expectativas de los ciudadanos. En este camino, sin duda, el líder político tiene un claro protagonismo.

Notas

- 1 La ciudad de Constanza (<http://www.Konstanz.de>) está situada en el sur de Alemania, en la región de (Baden-Württemberg), en la frontera con Suiza, y tiene una población aproximada de 80 000 habitantes. Sus principales recursos son el turismo, el comercio, el sector farmacéutico, las comunicaciones y las energías renovables, así como la Universidad. Santiago de Compostela (<http://www.santiagodecompostela.org>), está situada en el norte de España (Galicia), cerca de Portugal, y tiene una población aproximada de 90 000 habitantes. Sus principales recursos son el turismo, la actividad comercial, el sector servicios, por tener el estatus de capitalidad de la Comunidad Autónoma, y la Universidad, los medios de comunicación y el sector bioquímico.
- 2 Con este término se sugiere el concepto de áter ego, como persona en la que otra tiene confianza o con la que se identifica o en la que se reconoce.
- 3 *"Within the context of the shift from government to governance, non-elected administrative actors (...) play a crucial role in local decision making. For this reason, one has to include in leadership practice, the delegated leaders who represent political leaders in certain settings"* (Getimis y Grigoriadou, 2005: 170).
- 4 Prueba de ello es el desarrollo económico, social, político y medioambiental sostenible, impulsado desde la Unión Europea, que se ha convertido en la consigna de los proyectos políticos y de la gestión administrativa, pues por definición la sostenibilidad se plantea en términos de herencia para las generaciones futuras, sin un efecto visible en el presente. Otro ejemplo de gran actualidad es la creciente importancia del marketing de ciudades, que no deja de ser un elemento que se alimenta del potencial simbólico que alimenta la "marca de ciudad".
- 5 Trust and social capital (Putnam, 1993): *"it is which links communities to the formal arrangements of governance and fill the space between state and civil society"* (Woolcock, 1998; Taylor, 2000). *Collaboration in multi-actor governance* (Stewart, 2005: 149-167) in *Urban Governance and Democracy. Leadership and community involvement*. Routledge.
- 6 *"Las ciudades se convirtieron en la esfera política que hizo finalmente posible el desarrollo económico y la industrialización del s. XIX. Los municipios se encargaron de prestar servicios de infraestructuras necesarios para la producción y circulación de bienes y de política social (...) De hecho, los municipios se convirtieron rápidamente en órganos de resolución de problemas sociales generales. De ellos nacieron notables impulsos tendientes a ampliar el abanico de funciones públicas"*(CDR 222/98).
- 7 Entendemos por éxito la visibilidad y la importancia en el discurso político y en la agenda política local de los procesos de desarrollo urbano, así como su implementación constante e ininterrumpida en el tiempo. Cuando hablamos de procesos de desarrollo urbano nos referimos a la planificación estratégica de ciudades, al marketing de ciudades y a la Agenda 21 Local.
- 8 *"Some cities have more power, more autonomy or more resources than others to take up EU opportunities, and are more successful at implementing EU policies and perhaps even at influencing them"* (Carmichael, 2005: 143).
- 9 Art. 28 de la Constitución de la República Federal de Alemania (Ley Fundamental de Bonn, 1949).
- 10 Sin embargo, a tenor de lo que se deduce del Libro Blanco sobre la Reforma del Gobierno Local (2005) y del borrador del Anteproyecto de Ley Básica del Gobierno y la Administración Local (Mayo de 2006), la reforma tiende a corregir esta situación y a adaptar el estatus jurídico actual de los municipios españoles, dotándolos de autonomía real para gestionar las necesidades de las sociedades actuales.
- 11 *"General competences clauses of local Government Acts of the German Constitution which increase discretion"* (Bäck, 2005: 70).
- 12 *"In Germany the introduction of directly elected mayors has so far not led to corruption as in other countries since institutional and cultural factors have apparently served as 'checks and balances' to ward off possible power distortions* (Wollman, 2004). *These factors are reflected in some Länder both in the electoral law and in the traditionally independent non-partisan local groups that do not privilege a partisan leadership profile, as well as in the mayor's term in office that is significantly longer than that of the councils's"* (Getimis & Grigoriadou, 2005: 176).
- 13 *"The recent weakening of the significance of the national political parties has led to the emergence of new mayors being independent of local parties and traditional elites' milieus"* (Lyritis, 2000; Getimis & Grigoriadou, 2005: 174).
- 14 Horst Frank es miembro del Consejo de Administración de la Fundación KGSt y del Consejo para el Desarrollo Sostenible del Gobierno Federal. Por su parte, el proceso de "City-marketing" de la ciudad de Constanza se inició en 1996 con la finalidad de promover la comunicación y el consenso entre los actores locales relevantes, entre ellos políticos y técnicos de la administración local. Asimismo, Constanza inició su Agenda 21 Local en 1999 y este proceso perseguía desde un inicio fomentar el desarrollo social y una cultura político-administrativa conforme a los principios de deliberación, cooperación y participación.
- 15 Art. 21.a) de la Ley 7/1985, de Bases del Régimen Local, y art. 24.b) del Real Decreto Legislativo 781/1986, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local.
- 16 *"The organisational fragmentation within local authorities and the development of a complex network of diverse objectives create an increasing need for strong central direction by individual municipal leaders"* (Getimis & Grigoriadou, 2005: 172).
- 17 Xosé Antonio Sánchez Bugallo (PSOE) (Teixeiro-Curtis, 1954) es elegido alcalde de Santiago de Compostela por el Pleno el 23 de diciembre de 1998, tras la renuncia del anterior alcalde, Xerardo Estévez. En mayo de 2003 fue elegido de nuevo, gobernando desde 1999 en coalición con el Bloque Nacionalista Galego.
- 18 Putnam (1993): el capital social hace referencia a *"conjunto de factores intangibles (valores, normas, actitudes, confianza, redes y semejanzas), que se encuentran dentro de una comunidad y que facilitan la coordinación y la cooperación para la obtención de beneficios mutuos"*. Durston (2001): *"el capital social hace referencia a las normas, instituciones y organizaciones que promuevan la confianza, la ayuda recíproca y la cooperación"* (citado en Ayerbe, 2005: 177).
- 19 <http://www.constanza.de/rathaus/aemter/dezernat/dezernat1/buergergespraech/index.htm> (16-11-06).
- 20 Fondos estructurales europeos (Objetivo 1): regiones con PIB inferior al 75% de la media, las regiones ultraperiféricas y las regiones que pueden optar al Objetivo 6 (reciben la mayor parte de todos los fondos 69,7%).
- 21 Documento: Diagnóstico de la Ciudad, análisis DAFO elaborado para el Plan estratégico de Santiago de Compostela. Marzo 2004, (P. 4. Separata).

BIBLIOGRAFÍA

- Alguacil, J. (dir.). 2003. *Equipamientos municipales de proximidad. Plan estratégico y de participación*. Gijón: Trea – Fundación Kaleidos.
- Ayerbe, M. 2005. «Liderazgo y capital social individual: factores clave en la competitividad», *Ekonomiaz*, 59, pp. 160-187.
- Bäck, H. 2005. «The Institutional Setting of Local Political Leadership and Community Involvement», en M. Haus, H. Heinelt y M. Stewart (eds.). *Urban Governance and Democracy. Leadership and community involvement*. Londres y Nueva York: Routledge.
- Bandrés, J. M. 1999. *El principio de subsidiariedad y la Administración Local*. Barcelona: Diputación de Barcelona.
- Barandarian, X. 2006. «Capital social. Innovación organizativa y desarrollo económico», *Ekonomiaz*, 59.
- Carmichael, L. 2005. «Cities in the Multi-Level governance of the European Union», en M. Haus, H. Heinelt e M. Stewart (eds.). *Urban Governance and Democracy. Leadership and community involvement*. Londres y Nueva York: Routledge.
- Cerrillo i Martínez, A. (coord). 2005. *La gobernanza hoy: diez textos de referencia*. Madrid: INAP.
- COM(2001) 428. 2001. *Libro Blanco: la Gobernanza Europea* [en línea]. [Bruselas: Oficina de Publicaciones de la UE], 25 de julio de 2001. <http://europa.eu.int/eur-lex/es/com/cnc/2001/com2001_0428es01.pdf>. [Consulta: 12 de diciembre de 2006].
- Cardiff University of Wales. 1999. *La democracia regional y local en la Unión Europea*. CDR-Estudios E1/99. Bruselas: Oficina de Publicaciones.
- Concello de Santiago. 2001. *Unha historia con futuro. Experiencia dunha investigación-acción-participativa co asociacionismo veciñal de Santiago de Compostela*. Santiago de Compostela: Concejalía de Relaciones Vecinales.
- Fernández, J. M. 1997. *Planificación estratégica de ciudades*. Barcelona: Gustavo Gili.
- Getimis, P y Grigoriadou, D. 2005. «Changes in Urban Political Leadership: Leadership Types and Styles in the Era of Urban Governance», en M. Haus, H. Heinelt e H. Stewart (eds.). *Urban Governance and Democracy. Leadership and community involvement*. Londres y Nueva York: Routledge.
- Godet, M. 1991. *Prospectiva y planificación estratégica*. Barcelona: SG Editores.
- Grote, J. y Gbikpi, B. (coords.). 2002. *Participatory Governance. Political and societal implications*. Opladen: Leske & Budrich.
- Gutiérrez, V. y Ruiz, J. M. 2004. *Manual práctico para la aplicación de la Ley de Medidas para la Modernización del Gobierno Local*. Málaga: Fundación Asesores Locales.
- Haus, M.; Heinelt, H. y Stewart, M. 2005. *Urban Governance and Democracy. Leadership and Community Involvement*. Londres: Routledge.
- Jann, W. 2001. «Self-Assessment–Benchmarking–Quality Awards: Leistungsmessung beim Übergang von Management zu Governance», en A. Hofmeister (ed.). *Bewerten - Vergleichen - Gewinnen. Self-Assessment - Benchmarking - Quality Awards*. Bern: SGVW.
- Kost, A. y Wehling, H. -G. 2003. *Kommunaltolitik in den deutschen Ländern. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung*. Opladen: Eine Einführung.
- Kost, A. 2005. *Direkte Demokratie in den deutschen Ländern. Einen Einführung*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Lyritsis, N. 2000. «Parties and Elections», *Greek Journal of Political Sciences*, 15, pp. 7-24.
- Natera, A. y Vanachlocha, F. (dirs.). 2005. *Los liderazgos en el mercado político y la gestión pública*. Madrid: Universidade Carlos III.
- Peters, T. 2005. *La esencia: liderazgo*. Madrid: Prentice Hall.
- Putnam, R. 1993. *La tradizione civica nelle regioni italiane*. Milán: Mondadori.
- Püttner, G. 1995. «1171-1175. § 107 GG- Kommunale Selbstverwaltung», en F. -J. Isensee y P. Kirchhof, *Handbuch des Staatsrechts*. Heidelberg: C. F. Müller Verlag.
- Rodríguez, J. M. 2004. *La Ley de Medidas para la Modernización del Gobierno Local*. Barcelona: Bayer Hnos.
- Yin, R. 2003. *Case study research. Design and Methods*. Thousand Oaks: Sage Publications.

Capital social, sostenibilidad y participación deliberativa



La noción de capital social forma parte del vocabulario del debate público, y por ello debe recuperarse de la versión despolitizadora impulsada por Putnam, aceptada por muchos analistas como forma de contrarrestar el discurso dominante sobre el desarrollo de las sociedades. El concepto de capital social entendido como modulador de la acción colectiva se ha aplicado con éxito al análisis del desarrollo sostenible, para oponer el “gobierno” a la “tragedia” de los comunes. El capital social también facilita la participación ciudadana, crucial en el caso de problemas “retorcidos” (wicked), pero es un recurso desigualmente distribuido. Las propuestas deliberativas, como los jurados ciudadanos, intentan corregir este problema y otros como la complejidad técnica de los “problemas públicos” ecológicos.&

& Palabras clave: capital social, sostenibilidad, democracia deliberativa, jurados ciudadanos, participación ciudadana

1. INTRODUCCIÓN: RECUPERAR EL CAPITAL SOCIAL

Hay buenas razones para prescindir completamente del capital social. Como concepto analítico, está plagado de problemas bien conocidos y estudiados, la mayoría de los cuales no reiteraremos aquí¹. Precisamente por su éxito, aparece en múltiples versiones a menudo incompatibles entre sí, dentro de tradiciones intelectuales muy diversas. Se amplía su alcance, se redefinen sus dimensiones y se hace selectiva su aplicación hasta que pareciera que, como para Humpty Dumpty, significara lo que el analista elija que signifique en cada momento, *ni más ni menos*.

Pero los términos empleados por las ciencias sociales sirven para más cosas que para las tareas de análisis y categorización dentro de las comunidades investigadoras. La colosal circulación de nociones como *capital social* o *desarrollo sostenible* entre las redes que debaten, negocian y ponen en práctica la política pública hace que la participación en ese escenario sea estratégicamente necesaria. Se trata de contribuir a la elaboración de “narrativas sociológicas” (Weinberg *et al.*, 1996) en territorios que se han revelado como espacios de encuentro para participantes muy heterogéneos. En la esfera pública pocas veces puede uno elegir el campo donde se desarrolla la batalla.

Por otra parte, entrar en este campo discursivo ha de servir para impulsar las versiones del capital social que al autor le parecen defendibles y para razonar por qué piensa que otras no lo son. La mejor manera de hacerlo en este caso es analizar brevemente las condiciones que han llevado al capital social, a un tiempo, a la omnipresencia en los discursos de expertos y políticos sobre diversas dimensiones de las democracias actuales² y sus males y a ser casi inutilizable analíticamente. En la primera sección veremos cómo el proyecto intelectual del catalizador de este despliegue triunfal, Robert Putnam, se vinculó a diversas corrientes de pensamiento y acción política. Estas líneas estaban unidas por el papel central de la comunidad y la sociedad civil y el papel secundario, cuando no negativo, de las instituciones políticas. Por otro lado, el capital social se benefició del amplio impulso de los que lo acogieron como la forma de recuperar para la acción pública la relevancia de formas no crudamente economicistas de representar la sociedad.

¿Tiene sentido, entonces, aplicar la noción del capital social a la sostenibilidad? Sin duda. Una vez sorteado el planteamiento de Putnam, revisaremos en la segunda sección cómo se ha desplegado el concepto del capital social en respuesta al diagnóstico de la crisis ecológica como “tragedia de los comunes”, es decir, como mediador en los dilemas sociales que se dan en la gestión de los recursos naturales.

El capital social, entendido como facilitador de la acción colectiva, ha sido también y en el mismo sentido, utilizado en el análisis de la participación ciudadana en temas medioambientales. Sin embargo, aquí aparece también uno de sus “lados oscuros” (Cleaver, 2005): los recursos sociales y culturales que impulsan la participación están desigualmente repartidos, por lo que los ciudadanos con mayor peso en los procesos de decisión no son una muestra representativa de la población en su conjunto. Por otro lado, los problemas ecológicos son especialmente complejos (“retorcidos”), por lo que los mecanismos y procesos de participación democrática en este caso se hacen especialmente difíciles y también, paradójicamente, necesarios. Las propuestas deliberativas podrían contribuir a posibilitar una conversación pública mejor informada y con menos exclusiones; exploraremos brevemente un dispositivo concreto, el de los “jurados ciudadanos”.

Regresamos así, en la última sección del artículo, a las condiciones del buen gobierno en el sentido que Putnam decidió no conceder a su propio análisis: una ciudadanía que controla activamente a sus representantes, una esfera pública bien articulada.

2. EL DESVÍO COMUNITARIO DEL CAPITAL SOCIAL

Para contar esta historia, como suele pasar, conviene que comencemos por el principio, no tanto al nacimiento³ de la noción en sí, como a su vigorosa entrada en el debate académico, que se amplió inmediatamente después hasta incluir a *think-tanks*, políticos profesionales y medios de masas.

Así pues, en el comienzo estaba Putnam y su *Making democracy work*, publicado hace una década y media. Allí Putnam aprovechaba un “experimento político natural”: el proceso de descentralización administrativa iniciado en los años setenta en Italia. Los gobiernos regionales resultantes mostraban, lógicamente, variaciones en su funcionamiento. Putnam construyó un indicador compuesto para medir la calidad en la actuación de estos jóvenes gobiernos regionales, que iban desde los muy malos del Mezzogiorno a los muy buenos de la “Italia roja”. ¿Qué estaba detrás de esta variabilidad? Su hipótesis, derivada de una visión política (presuntamente *tocquevilliana*⁴, era que detrás de un gran gobierno siempre hay una gran comunidad cívica. Así que Putnam y sus colaboradores midieron este carácter cívico de las distintas regiones y descubrieron que su correlación con el indicador de buen gobierno era casi perfecta.

Deslumbrados aún por este contundente análisis, Putnam nos conduce a una búsqueda de las raíces históricas de este civismo comunitario, que describe como fruto de grandes equilibrios sociales cooperativos o no cooperativos en términos de la teoría de juegos. Tomando el término de capital social de James Coleman, Putnam reformula el civismo comunitario como una faceta de un *stock* de capital social presente (o no) en sociedades concretas. El resultado final es una mezcla de consideraciones históricas, sociológicas y politológicas que anuncia el popurrí que será el capital social posteriormente.

¿Cuál es el problema? Que en el análisis inicial había una afirmación que merecía la pena conservar: el fuerte nexo entre los rasgos de una comunidad dada y la calidad de su gobierno. Lo que se perdía en la argumentación posterior de Putnam, y en gran medida en el debate subsiguiente, era que los caracteres estrechamente asociados con el buen gobierno eran *de actividad política y calidad de la esfera pública*. De los cuatro indicadores que componen la medida de “comunidad cívica”, los dos primeros y de mayor peso estadístico son inequívocamente políticos: ausencia de voto preferencial –asociado a pautas sociopolíticas clientelares, según Putnam– y porcentaje de voto en referendos; la siguiente variable es la lectura de periódicos por habitante. Sin embargo, la “puesta en marco”, el *framing* que Putnam imprimió a su trabajo hizo que fueran elementos como la densidad asociativa (ejemplificada entonces con corales y en los Estados Unidos con las ligas de bolos) o la confianza interpersonal⁵ los que terminarían emergiendo de su intervención.

Este trabajo y los sucesivos, que trasladaban el escenario a los Estados Unidos (Putnam, 1995a; Putnam, 1995b; Putnam, 2000), respondían a un proyecto siempre presente en la biografía intelectual⁶ de Putnam. Pero el papel crucial de este autor como “empresario político”⁷ del capital social no hubiera sido efectivo si no hubiera resonado armónicamente con determinadas corrientes de pensamiento y movilización que tenían en común identificar los males de las democracias actuales con una supuesta pérdida de su trabazón comunitaria y considerar como secundario (y negativo en muchos casos) el papel de la estructuración política de dichas sociedades. Esta línea quedará aquí sólo apuntada, porque nos interesa más otro de los ingredientes del éxito del capital social: la alianza *de facto* entre sus defensores “tácticos” y “entusiastas”.

Michael Edwards (2000) describía la recepción de la noción de capital social por parte de los expertos del Banco Mundial, donde trabajó durante años, en términos de tres grupos: los *entusiastas*, los *tácticos* y los *escépticos*. Los primeros, principalmente economistas, consideran que el capital social sería la pieza que faltaba en las ecuaciones que modelan el crecimiento económico; una de las contribuciones que han marcado esta perspectiva es la de Knack y Keefer (1997), en la que se muestra una fuerte relación estadística entre niveles de confianza generalizada y crecimiento económico. Los escépticos aceptan que la fortaleza y densidad de las redes sociales y la sociedad civil pueden tener efectos positivos en el crecimiento económico. Pero no se trata de “niveles de capital social”, similares a variables macroeconómicas como la de la masa monetaria en circulación, sino de “*configuraciones concretas* de capital social, sociedad civil, relaciones estado-sociedad y muchos otros factores” (Edwards, 2004: 4).

Pero probablemente sea un uso “táctico” el que explique por qué muchos científicos sociales se sumaron al debate tras la bandera del capital social. Para muchos de ellos, la aceptación que iba cobrando el concepto de capital social entre *decisores* y consultores era “una manera de implicar, por fin, a los economistas en un diálogo serio acerca del mundo social, apoyado en hipótesis empíricamente verificables” (Edwards, *op. cit.*). Elinor Ostrom, de cuyo trabajo hablaremos más adelante, señalaba que era “esencial” que las instituciones o las redes sociales aparecieran como complementos de las otras formas de capital (natural, humano y físico) agrupadas bajo la rúbrica de capital social (Ostrom, 2000b: 173). El peligro inherente a este uso táctico, el de “ser devorados por el tigre que se trata de montar”, ha sido señalado agudamente por Margaret Somers (2005).

Este papel del capital social hizo que se sobrellevaran las cada vez más evidentes dificultades derivadas de la amalgama propuesta por Putnam. Una de las derivaciones de la evolución del debate es una creciente incertidumbre sobre el papel de las redes asociativas y el ascenso de la “confianza generalizada” como la variable de preferencia, siempre asociada a rasgos sociales, económicos y políticos deseables: la “sopa de pollo de la sociedad” (Uslaner, 2002); esto hacía menos sostenible el conjunto heterogéneo de variables asociadas al discurso y lo alejaba también de las aplicaciones analíticamente más defendibles. El confuso indicador estadístico disponible, las respuestas positivas a la pregunta estándar sobre confianza, se ha retorcido para acomodarlo a interpretaciones muy discutibles⁸.

Dejemos por el momento esta versión del capital social como macrodiagnóstico de las democracias actuales. La idea de que existen recursos no económicos cruciales para la acción social derivados de la estructura social y las pautas culturales sigue siendo intuitivamente válida, y ha resultado útil en su aplicación a temas muy diversos. En la próxima sección veremos cómo se ha empleado en relación con la gestión sostenible de recursos naturales.

3. EL CAPITAL SOCIAL, LOS COMUNES Y SU TRAGEDIA

¿Cuáles son las raíces de la crisis ecológica? La famosa aportación de Garret Hardin (1968) resume una línea de interpretación de este problema: nos hallaríamos ante una “tragedia de los comunes”: los agentes tienden a sobreexplotar sin remedio aquellos bienes de cuyo disfrute no pueden excluir a los demás.

El ejemplo paradigmático que Hardin proponía era el deterioro de los pastos comunales. Al considerar “racionalmente” cada uno de los participantes los costes y beneficios de llevar una nueva res a los prados compartidos con el resto de los ganaderos, constata que los bienes generados por esta unidad le pertenecen por entero, mientras que los “males” –el deterioro proporcional del prado– se reparten entre todos. El curso de acción elegido es por

tanto, el de incrementar el rebaño” y en esto reside la tragedia. Cada hombre [sic] se ve atrapado en un sistema que le obliga a aumentar sin límites su cabaña... en un mundo que sí está limitado [...]. La libertad en los comunes es la ruina para todos” (Hardin, 1968: 1244).

Este resultado se deriva de una perspectiva de análisis que sólo contempla la posibilidad de que los participantes sean maximizadores de ganancias a corto plazo, incomunicados entre sí e incapaces de llegar a acuerdos estables. En muchos casos, la catastrófica evolución de comunes tales como numerosos caladeros de pesca avalaron este enfoque, de modo que la teoría económica dominante lo ha considerado suficiente para dar cuenta de la crisis ambiental. Dos trayectorias posibles para su solución se seguían del diagnóstico, y consistían bien en otorgar derechos de propiedad sobre dichos bienes públicos, de modo que su conservación se hiciera compatible con la racionalidad maximizadora, bien en imponer controles centralizados desde la Administración Pública (la “coerción mutuamente acordada” que pregonaba Hardin para controlar la superpoblación). La primera de ellas va a favor del fundamento *hayekiano* de la economía política moderna: el mercado es el mejor procesador distribuido de información, de modo que la construcción de mercados que intercambiaran derechos de propiedad “sintéticos” sobre los comunes ha constituido una de las rutas de gestión de la crisis ecológica más defendidas y utilizadas⁹.

Sin embargo, autores como Elinor Ostrom han construido desde el nuevo institucionalismo económico toda una alternativa a esta perspectiva, fundada tanto analítica como empíricamente. Por un lado, pueden encontrarse numerosos ejemplos en la historia de instituciones locales que han regulado satisfactoriamente el acceso a los comunes. El Tribunal de las Aguas valenciano es uno de los más cercanos e interesantes. Por otro, la teoría del comportamiento racional subyacente a la visión de Hardin ha sido cuestionada experimentalmente¹⁰: parece posible llegar a “acuerdos sin espadas” que harían posible el autogobierno si se cumplen determinados requisitos (Ostrom *et al.*, 1992).

La posibilidad de esta “reformulación de los comunes” se basa en que las comunidades consideradas sean capaces de construir instituciones que cumplan los siguientes principios de diseño (Ostrom, 2000a: 41):

- Límites claros (tanto de los beneficiarios del recurso como del recurso mismo).
- Coherencia (entre beneficios y costes de la regulación de uso).
- Acuerdos tomados colectivamente.
- Supervisores que responden ante los miembros de la comunidad.
- Sanciones bien graduadas.
- Mecanismos de resolución de conflictos.
- Reconocimiento de los derechos mínimos de autoorganización.

Esta estructura institucional se ve fortalecida por la presencia de capital social, entendido como un “suplemento moral y social” que hace descender los costes de transacción, supervisión y control a partir de niveles de confianza, normas y sanciones compartidas existentes en la comunidad.

Las instituciones locales tendrán más posibilidades de funcionar adecuadamente y estabilizarse si los participantes están ligados por redes por las que circula la información acerca de la conducta de otros (y su propia reputación). La inversión en comportamientos regulados colectivamente será más productiva, con los mismos recursos físicos y naturales iniciales, “si acuerdan la forma de coordinar actividades y comprometerse de manera creíble a una serie de acciones futuras” (Ostrom, 2000b: 176).

Algunas de las aportaciones más interesantes a la intersección entre desarrollo sostenible y capital social siguen esta línea. Jules Pretty y sus colaboradores, en una serie de contribuciones (Pretty y Smith, 2004; Wu y Pretty, 2004; Pretty, 2003; Ward *et al.*, 2003; Pretty y Ward, 2001), parten de una definición bastante canónica de capital social, entendido como las relaciones de confianza, de reciprocidad e intercambio, las normas, reglas y sanciones comunes, y las conexiones en redes y grupos que facilitan la inversión en actividades colectivas. Pretty y Ward citan un número de entre 400 000 y 500 000 grupos dedicados a la gestión colectiva de recursos, cuya efectividad en sectores como la gestión de cuencas hídricas, recursos forestales, regadíos, pesquerías, extensión agraria y microcréditos ha mejorado gracias a la introducción de enfoques conducentes a la creación y utilización¹¹ de capital social. La inclusión de criterios participativos, comunitarios o de cogestión en los programas de gestión de recursos naturales, muy explícita en el caso de instituciones como el Banco Mundial¹², se ha visto impulsada por la sinergia entre las ideas de capital social y gobierno de los comunes, que “combinadas con los éxitos recientes de grupos locales, ofrecen rutas para resultados constructivos y sostenibles de los recursos naturales de muchos de los ecosistemas del mundo” (Pretty, 2003: 1914).

Una aplicación interesante de esta línea de análisis es la del “aprendizaje participativo”, como en el caso de los círculos de innovación agraria del norte de China estudiados por Wu y Pretty (2004). Aquí la conectividad social propia de la comunidad, lo que se ha denominado capital social “de vínculos” (*bonding*), se suma al capital social “puente” (*bridging*): “pautas organizativas a varios niveles, desde las redes de comunicación de los hogares, los grupos de aprendizaje de tecnología entre hogares y vínculos de innovación entre poblaciones rurales tienen un efecto positivo en la innovación agrícola y en la gestión de recursos naturales, lo cual a su vez mejora los ingresos rurales” (Wu y Pretty, 2004: 90). Pretty y Ward (2001) proponen una tipología evolutiva del nivel y funcionamiento de las dimensiones del capital social dentro de estos grupos, que les llevaría (aunque sólo en ocasiones) desde un estadio reactivo-dependiente, a través una progresiva conciencia de sus capacidades de acción colectiva, hasta un nivel de interdependencia, en el que la adopción de innovaciones integrales en los sistemas agroecológicos, por ejemplo, se hace endógena. Se trata, como vemos, de un uso del término “capital social” muy distinto del propuesto por Putnam.

4. PARTICIPACIÓN Y SOSTENIBILIDAD COMO PROBLEMA “RETORCIDO”

La participación ciudadana en la definición y puesta en práctica de las políticas públicas ecológicamente relevantes puede defenderse por dos grandes razones: porque se prima el derecho de los ciudadanos a ser tenidos en cuenta en su formulación, o porque se espera que de este modo sean más efectivas. Sin embargo, las dificultades para poner en práctica mecanismos de participación van más allá de la resistencia real o imaginada de los responsables institucionales; mayores ofertas de oportunidades para la participación no siempre se encuentran con la demanda ciudadana correspondiente. Probablemente la imagen idealizada del ciudadano permanentemente activo y encaminado al bien común suponga una serie de expectativas irreales. Autores como Schudson (1999) o Zaller (2003) han propuesto versiones menos exigentes de una ciudadanía viable, cuya tarea sería la de “supervisar” la vida pública, en lugar de asumir la pesada carga de modificarla activamente.

Parecería que esto puede aplicarse con mayor claridad aún al caso de los asuntos asociados al desarrollo sostenible, en la frontera entre los sistemas naturales y sociales. Si uno analiza los problemas de la movilidad, el consumo de energía o el de agua, se cumplen con desdichada

precisión los rasgos de lo que Rittel y Webber (1973) describían como problemas “retorcidos” o “endiablados” (*wicked*). Frente a los problemas “domesticados”, de los cuales se conocen bien tanto su definición como el espacio de sus soluciones (aunque sea imposible ponerlas en práctica por su excesivo coste, por ejemplo), los problemas retorcidos no se comienzan a entender hasta *después* de haber formulado una primera solución, en un proceso más experimental que programático. Los participantes mantienen visiones del mundo y marcos de comprensión de los problemas muchas veces incompatibles o mutuamente incomprensibles. Los recursos, medios y fines van variando a lo largo del proceso, que en realidad no tiene final, dado que por definición no podríamos estar seguros de haber alcanzado una solución.

Sin embargo, los problemas retorcidos necesitan, de forma casi paradójica, *más* participación, más espacios de diálogo sostenido entre los *stakeholders*. Como señalan Van Bueren *et al.* (2003), los problemas retorcidos son ante todo “problemas de interacción” entre participantes. A esto se añade el que los cambios en nuestro modo de vida que requiere la crisis medioambiental –desde el cambio climático a la pérdida de especies– son de tal magnitud que sólo cabe imaginar su aceptación desde un altísimo nivel de legitimidad, a lo cual los procesos participativos podrían contribuir.

La participación ciudadana es clave, por tanto, para la sostenibilidad (Selman, 2001). Pero de nuevo nos encontramos con un problema de acción colectiva: “[aún] cuando un número relativamente grande de individuos se impliquen periódicamente en la acción colectiva, la teoría de la elección pública [*public choice*] apunta que su compromiso será probablemente muy inestable y la participación *activa* en el proceso político será escasa” (Rydin y Pennington, 2000: 158). En este punto el capital social emerge de nuevo como un factor que puede incrementar los niveles y la calidad de la participación en la política y la planificación medioambientales (Rydin y Holman 2004). La teoría de la acción colectiva derivada de Olson asumía que los actores implicados en dicha acción –o más a menudo, *inacción*– hacían caso omiso de su inserción en un tejido social, comunicativo y cultural común. Las estrategias de los actores debían ser aquellas que maximizasen sus resultados individuales *independientemente* de las acciones de los otros; es decir, que no debían confiar en que estas acciones fueran de determinado tipo. El capital social es un agregado de ese tejido y esa confianza, de modo que gracias a él las acciones colectivas sometidas a dilemas sociales, como la participación ciudadana, pueden superar más a menudo de lo esperable fenómenos como el del *free-riding*.

Con todo, es raro que el capital social esté homogéneamente distribuido dentro de una sociedad dada. Aunque la tendencia de la versión *putnamiana* hace que se hable a menudo del capital social de una comunidad en términos agregados, tiene más sentido considerar el capital social como un recurso repartido¹³ de forma desigual, a veces de manera más acusada que los capitales físicos, económicos o humanos.

Hay una amplísima literatura que pone de manifiesto que existen grandes diferencias en el nivel y la intensidad de participación entre individuos y grupos a lo largo de dimensiones como la educación o el estatus socioeconómico, de modo que “la voz del pueblo tal y como se expresa a través de la participación llega desde un conjunto de ciudadanos limitado y no representativo” (Verba *et al.*, 1995: 2). Si el capital social (los vínculos intra e intergrupales existentes) supone otro conjunto de recursos para la participación desigualmente repartidos, nos encontraremos con una dimensión que puede a priori compensar, pero también acentuar, otras desigualdades en el terreno de las políticas públicas ecológicamente relevantes.

4.1. Dispositivos deliberativos: los jurados ciudadanos

Otra de las características que definen los problemas públicos relacionados con el impacto ecológico es su alta complejidad técnica. Esto ha servido, tanto en el plano de los discursos como en la práctica, para apartar a los ciudadanos de a pie de los procesos de toma de decisiones. Existen, sin embargo, formas de participación que pueden “poner en práctica” la democracia (Saward, 2003) de modo que se superen las barreras del conocimiento técnico necesario para alcanzar decisiones informadas. En este sentido se dirigen las propuestas deliberativas¹⁴, entre las que se incluyen las encuestas deliberativas de James Fishkin o las conferencias de consenso.

De acuerdo con Baber y Barlett (2005: 12), “[l]a teoría de la democracia deliberativa proporciona las bases para una reconciliación viable en la práctica de la racionalidad, una democracia profunda y un ecologismo exigente”; pero como señala Saward, el diseño de los dispositivos que organizan los procesos deliberativos es decisivo. Uno de los formatos deliberativos más interesantes es el de los jurados ciudadanos¹⁵. En estos procesos¹⁶ participan típicamente de diez a veinte personas, seleccionadas de forma aleatoria y aproximadamente representativas de los principales grupos sociales. Los jurados deliberan durante dos o tres días, durante los cuales reciben un estipendio, con presentaciones de testigos expertos propuestos por los organizadores y el apoyo de especialistas en procesos participativos. Se espera de ellos un veredicto con recomendaciones razonadas en términos del bien general.

Las experiencias desarrolladas hasta ahora muestran que existe un gran potencial de estos dispositivos para enriquecer el diseño de políticas públicas, incluso en áreas de gran complejidad técnica. Un ejemplo notable es el del “Prajateerpu”, un jurado ciudadano desarrollado en el estado hindú de Andra, en el que campesinos (y, lo que es aún más importante, campesinas) en muchos casos analfabetos elaboraron un veredicto perfectamente razonado sobre la implantación de organismos genéticamente modificados y los escenarios futuros del desarrollo rural (Pimbert y Wakeford, 2003). En el terreno de la sostenibilidad, Ward *et al.*, (2003) han apuntado que una versión “abierta” de los jurados ciudadanos podría mejorar la calidad de la deliberación y la representatividad de estos procesos.

En resumen, existe un gran potencial para que prácticas democráticas deliberativas como los jurados ciudadanos permitan que se alcancen puntos de vista a más largo plazo, orientados al conjunto de la sociedad, menos proclives al *free-riding* y a una expresión estrecha de los propios intereses (Ward *et al.*, 2003: 282). Un mayor grado de participación puede hacer que las decisiones tengan mayor legitimidad, lo que haría más probable el cambio en los estilos de vida y la puesta en práctica de las políticas públicas asociadas; por último, los recursos institucionales, el conocimiento local y el capital social pueden ayudar a obtener acuerdos estables para la sostenibilidad.

5. CONCLUSIÓN: REPOLITIZAR EL CAPITAL SOCIAL

Cuando concluye el reciente documental del ex-vicepresidente Al Gore sobre el cambio climático, Una verdad incómoda (An Inconvenient Truth), se recomienda a los espectadores (presumiblemente) movilizados por la película que escriban a su congresista para exigirle que actúe; si no les hacen caso, “preséntense a congresistas”. Aquí la versión comunitaria del capital social impulsada por Putnam, con su tendencia despolitizadora (recomendando, por hacer sólo un poco de caricatura, más picnics, bolos y corales, y menos política), va exactamente en la dirección contraria a la que parece necesaria. Por otro lado, hace más confusa una ver-

sión empíricamente más productiva, directamente ligada al análisis de los dilemas sociales de la acción colectiva y presente en la obra de Ostrom o Pretty. Pero en su aplicación a la participación ciudadana, aún más necesaria en el caso de los problemas “retorcidos” típicos del desarrollo sostenible, la desigual distribución del capital social que facilita la interacción en ámbitos institucionales puede agudizar el problema. Innovaciones democráticas deliberativas como los jurados ciudadanos pueden contribuir a superar las barreras de la desigualdad y la complejidad técnica de los problemas ecológicos.

Mi insatisfacción con la versión dominante del capital social se deriva de que ha tendido a desplazar los factores privilegiados por el discurso público del buen gobierno hacia las áreas menos políticas y más comunitarias, en el antiguo sentido de la *Gemeinschaft* de Tönnies; pero además lo ha hecho a partir de trabajos que ponían en evidencia *exactamente lo contrario*: la importancia decisiva de la actividad política y la vitalidad de la esfera pública. En el terreno de la sostenibilidad, y más allá del terreno de la gestión local de recursos, factores como la calidad de la información que manejan los ciudadanos son probablemente más decisivos que la frecuencia con que visitan a sus vecinos. Como señalaba Henry Milner en un buen y poco conocido libro (2002), son los ciudadanos más informados los que hacen funcionar mejor la democracia. Esta conclusión es menos espectacular que la de que el crecimiento económico de hoy puede explicarse por las corales de ayer, pero es mucho más robusta empíricamente y más útil para una versión del capital social más cercana a la sostenibilidad.

Como el lector puede ver, mi lectura final del capital social en relación con la sostenibilidad estaría entre el campo de los “tácticos” y los “escépticos” de Edwards. Pero el hecho mismo de que uno participe, aun críticamente, en el debate del capital social, indica que considera necesario reelaborar una mejor narrativa sociológica para un concepto tan escurridizo como, quiérase o no, inevitable.

Notas

- 1 Véase Ballarino (2006) en el anterior número de esta revista, para algunas de ellas.
- 2 Dejo aquí de lado otros usos del concepto -véase Luque (2003) para un análisis empírico-, derivados de líneas de análisis social distintas, y me centraré en la que relaciona sociedad civil, instituciones, confianza y democracia, entre otros conceptos clave.
- 3 La genealogía del uso del capital social tiene como referencia a diversas figuras, desde Jane Jacobs a Glen Loury, pasando por James Coleman y Pierre Bourdieu.
- 4 Véase Luque (2001).
- 5 Considérese este ejemplo: la diferencia en niveles de “confianza generalizada” entre las regiones italianas descritas como de bajo y alto civismo es de 17% a 33%; en el caso de la percepción de la honradez de la política por los líderes, de 44% a 89%; en el del respeto a la ley, de 25% a 60%. Parecería que el peor candidato a variable explicativa sea el primero.
- 6 Este término, acuñado por Popkin y que al autor le llega de Ludolfo Paramio, describe aquí una actividad que va más allá del ámbito académico, y que busca influir en la vida pública estadounidense mediante iniciativas como el “Seminario Saguaro”.
- 7 La pregunta estándar es: “Hablando en general, ¿cree usted que puede confiarse en la mayoría de la gente o que uno nunca es lo bastante cauteloso?”. Pasar de los porcentajes de respuesta afirmativa o negativa a esta pregunta a la versión de confianza como “interés propio encapsulado” de otro Hardin-Russell- (1993) es, como mínimo, arriesgado. No quiero decir de ninguna manera con ello que ese indicador de “confianza generalizada” no sea importante. De hecho, puede que esté apuntando a la raíz misma de la cohesión social, a la distribución de las capacidades vitales -en frase de Dahrendorf- y al entramado institucional que las configuran (véase Uslaner, 2002; Rothstein y Uslaner, 2005; Luque, 2003). Lo que me parece indudable es que la controversia sobre la “confianza social” hace aún más inestable el abigarrado paquete de variables y teorías del capital social.
- 8 Y con resultados a menudo muy positivos, como el mercado de emisiones de azufre norteamericano; véase Tietenberg (2003) para una buena introducción al tema.
- 9 La aplicación experimental de juegos como el del ultimátum a diversas comunidades a lo largo del mundo arroja resultados incompatibles con una definición estrecha de racionalidad (Henrich *et al.*, 2001), que no incluya factores como la justicia y la equidad en las relaciones socioeconómicas. El juego del ultimátum consiste en que uno de los jugadores puede aceptar o rechazar la fracción que de una recompensa monetaria le ofrece el otro jugador. Si la acepta, gana esa fracción y el otro jugador el resto. Esperaríamos del *homo economicus* que aceptara cualquier propuesta superior a 0, puesto que la alternativa sería quedarse sin nada; sin embargo, los resultados empíricos varían enormemente en las diversas culturas estudiadas, y en la mayoría de los casos no se aceptaban repartos “injustos”, inferiores al 40%.

- 10 Como señalan tantos de sus teóricos, el capital social es uno de esos raros recursos que tienden a aumentar con su uso y a disminuir al no ser puesto en práctica.
- 11 Véase la acerba crítica de John Harriss (2001) al programa despolitizador en el que se enmarca el uso del capital social por muchos “entusiastas” de esta institución.
- 12 Éste es el sentido en el que Bourdieu emplea el término y que Ben Fine (2001) considera el más interesante analíticamente, frente a la versión de Putnam.
- 13 El lector encontrará un “menú” de innovaciones democráticas en el informe de Graham Smith para la Comisión PoWER (2005).
- 14 Para una aplicación a los problemas alimentarios, véase Luque (2005a).
- 15 Hay variaciones importantes entre las distintas y cada vez más numerosas experiencias de jurados ciudadanos que han tenido lugar hasta la fecha; véase Kenyon *et al.* (2003).

BIBLIOGRAFÍA

- Baber, W. F. y Bartlett, R. V. 2005. *Deliberative Environmental Politics. Democracy and Ecological Rationality*. Cambridge: MIT Press.
- Ballarino, G. 2006. «¿Qué hace que la democracia funcione? Cultura, economía y diferencias territoriales en la Italia contemporánea», *Administración y Ciudadanía*, 1 (1), pp. 7-28.
- Cleaver, F. 2005. «The Inequality of Social Capital and the Reproduction of Chronic Poverty», *World Development*, 33 (6), pp. 893-906.
- Edwards, M. 2000. «Enthusiasts, Tacticians and Sceptics: The World Bank, Civil Society and Social Capital», *The Kettering Review*, 18, pp. 39-51. Disponible en línea. <<http://povlibrary.worldbank.org/library/view/4608/>> [Consulta: 28 de diciembre de 2006].
- Fine, B. 2001. *Social Capital versus Social Theory: Political Economy and Social Science at the Turn of the Millennium*. Londres: Routledge.
- Hardin, G. 1968. «The Tragedy of the Commons», *Science*, 162, pp. 1243-1248.
- Hardin, R. 1993. «The Street Level Epistemology of Trust», *Politics and Society*, 21, pp. 505-531.
- Harriss, J. 2001. *Depoliticizing Development: The World Bank and Social Capital*. Delhi: LeftWord Books.
- Henrich, J.; Boyd, R.; Bowles, S.; Camerer, C.; Fehr, E.; Gintis, H. y McElreath, R. 2001. «In Search of Homo Economicus: Behavioral Experiments in 15 Small-Scale Societies», *The American Economic Review*, 91 (2), pp. 73-78.
- Kenyon, W.; Nevin, C. y Hanley, N. 2003. «Enhancing Environmental Decision-Making Using Citizens' Juries», *Local Environment*, 8 (2), pp. 221-232.
- Knack, S. y Keefer, P. 1997. «Does Social Capital Have an Economic Payoff? A Cross-Country Investigation», *The Quarterly Journal of Economics*, 112 (4), pp. 1251-1288.
- Luque, E. 2005a. «Jurados ciudadanos y organismos genéticamente modificados», *Revista Internacional de Sociología*, 40, pp. 231-246.
- 2005b. «Researching Environmental Citizenship and its Publics», *Environmental Politics*, 14 (2), pp. 211-225.
- 2003. *Del capital social a la política*. Tesis doctoral. Madrid: UCM Servicio de Publicaciones. También disponible en línea. <<http://www.ucm.es/BUCM/tesis/cps/ucm-t26505.pdf>>. [Consulta: 28 de diciembre de 2006].
- 2001. «Regreso a Tocqueville: la teoría del capital social como síntoma y desafío [en línea]». Comunicación presentada en el VII Congreso de Sociología de la FES, Salamanca, 22-24 de septiembre. <<http://www.fes-web.org/sociopolitica/cisp/socipoli/luque.pdf>> [Consulta: 28 de diciembre de 2006].

- Milner, H. 2002. *Civic Literacy. How Informed Citizens Make Democracy Work*. Hanover: Tufts University Press.
- Ostrom, E. 2000a. «Reformulating the Commons», *Swiss Political Science Review*, 6 (1), pp. 29-52.
- 2000b. «Social Capital: a Fad or a Fundamental Concept?», en I. Serageldin y P. Dasgupta (eds.). *Social Capital: A Multifaceted Perspective*. Washington, D.C.: World Bank.
- Ostrom, E.; Walker, J. y Gardner, R. 1992. «Covenants with and without a Sword: Self-Governance is Possible», *The American Political Science Review*, 86 (2), pp. 404-417.
- Pimbert, M. y Wakeford, T. 2003. «Prajaateerpu, Power and Knowledge», *Action Research*, 1 (2), pp. 184-207.
- Pretty, J. 2003. «Social Capital and the Collective Management of Resources», *Science*, 302, pp. 1912-1915.
- Pretty, J. y Smith, D. 2004. «Social Capital in Biodiversity Conservation and Management», *Conservation Biology*, 18 (3), pp. 631-638.
- Pretty, J. y Ward, H. 2001. «Social Capital and the Environment», *World Development*, 29 (2), pp. 209-227.
- Putnam, R. D. 1966. «Political Attitudes and the Local Community», *The American Political Science Review*, 60 (3), pp. 640-654.
- 1995a. «Bowling Alone: America's Declining Social Capital», *Journal of Democracy*, 6 (1), pp. 65-78.
- 1995b. «Tuning In, Tuning Out: The Strange Disappearance of Social Capital in America», *PS: Political Science and Politics*, 28, pp. 664-683.
- 2000. *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. Nueva York: Simon and Schuster.
- Rittel, H. y Webber, M. 1973. «Dilemmas in a General Theory of Planning», *Policy Sciences*, 4, pp. 155-169.
- Rothstein, B. y Uslaner, E. M. 2005. «All for All: Equality, Corruption, and Social Trust», *World Politics*, 58, pp. 41-72.
- Rydin, Y. y Holman, N. 2004. «Re-Evaluating the Contribution of Social Capital in Achieving Sustainable Development», *Local Environment*, 9 (2), pp. 117-133.
- Rydin, Y. y Pennington, M. 2000. «Public Participation and Local Environmental Planning: The Collective Action Problem and the Potential of Social Capital», *Local Environment*, 5 (2), pp. 153-169.
- Saward, M. 2003. «Enacting Democracy», *Political Studies*, 51 (1), pp. 161-179.
- Schudson, M. 1999. *The Good Citizen: A History of American Civic Life*. Cambridge: Harvard University Press.
- Selman, P. 2001. «Social Capital, Sustainability and Environmental Planning», *Planning Theory and Practice*, 2 (1), pp. 13-30.
- Smith, G. 2005. *Beyond the Ballot: 57 Democratic Innovations from Around the World*. Londres: The Power Inquiry.
- Somers, M. 2005. «Let Them Eat Social Capital: Socializing the Market Versus Marketizing the Social», *Thesis Eleven*, 81, pp. 5-19.
- Tietenberg, T. 2003. «The Tradable-Permit Approach to Managing the Commons: Lessons for Climate Change», *Oxford Review of Economic Policy*, 19 (3), pp. 400-419.
- Uslaner, E. 2002. *The Moral Foundations of Trust*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Van Bueren, E. M.; Klijn, E.-H. y Koppenjan, J. F. M. 2003. «Dealing with Wicked Problems in Networks: Analyzing an Environmental Debate from a Network Perspective», *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13 (2), pp. 193-212.
- Verba, S.; Schlozman, K. L. y Brady, H. 1995. *Voice and Equality. Civic Voluntarism in American Politics*. Cambridge: Harvard University Press.
- Ward, H.; Norval, A.; Landman, T. y Pretty, J. 2003. «Open Citizens' Juries and the Politics of Sustainability», *Political Studies*, 51, pp. 282-299.
- Weinberg, A. S.; Pellow, D. N. y Schnaiberg, A. 1996. «Sustainable Development as a Sociologically Defensible Concept: From Foxes and Rovers to Citizen-Workers», *Advances in Human Ecology*, 5, pp. 261-302.
- Wu, B. y Pretty, J. 2004. «Social Connectedness in Marginal Rural China: the Case of Farmer Innovation Circles in Zhidan, North Shaanxi», *Agriculture and Human Values*, 21 (2), pp. 81-92.
- Zaller, J. 2003. «New Standard of News Quality: Burglar Alarms for the Monitorial Citizen», *Political Communication*, 20 (2), pp. 109-130.

Las agencias tributarias autonómicas: una visión panorámica



Este artículo realiza un análisis general sobre la descentralización de la administración tributaria, con especial referencia al caso español. En primer lugar, se repasa la evidencia internacional comparada a fin de extraer algunos rasgos genéricos que guíen nuestra discusión. En segundo lugar, se realiza una somera presentación del modelo actualmente vigente en España, que contiene además una valoración de la actuación llevada a cabo por la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) y de los principales puntos a los que debe afectar la coordinación tributaria. A continuación, se presentan los principales argumentos que fundamentan las decisiones de centralización o descentralización en el contexto de la administración tributaria; en este sentido, se apela a motivos relacionados con la eficiencia, la responsabilidad fiscal y la Economía Política.&

& Palabras clave: agencias tributarias, financiación autonómica, descentralización

1. INTRODUCCIÓN

El vigente sistema de financiación autonómica se encuentra actualmente sometido a debate. A pesar de que su última reforma, que entró en vigor en enero de 2002, lo dotó de un carácter indefinido, algunas insuficiencias puestas de manifiesto a lo largo de su recorrido y, sobre todo, el inicio de varios proyectos de reforma de los Estatutos de Autonomía, lo han situado en una posición inestable. El diseño y la puesta en marcha de un nuevo marco de relaciones financieras intergubernamentales parece, pues, inevitable en los próximos meses.

Desde mediados de los noventa, las sucesivas reformas del modelo de financiación autonómica han ido encaminadas a dotar de mayor autonomía y corresponsabilidad fiscal a las CC. AA. Los potenciales efectos de estos cambios, sin embargo, no se han hecho efectivos, en la medida en que el uso de la capacidad normativa por parte de los gobiernos regionales no ha sido lo suficientemente intenso. De otro lado, la dinámica de las responsabilidades de gasto que las CC. AA. tienen asignadas (especialmente la sanidad) ha mostrado vigorosas tasas de crecimiento, lo que, unido al prácticamente nulo ejercicio de la corresponsabilidad fiscal, ha puesto de manifiesto que las necesidades financieras requieren algo más que ajustes puntuales.

Sobre esta base, es de esperar que el nuevo modelo incremente sustancialmente la cesión de tributos a las haciendas autonómicas, en porcentajes que igualen o superen el cincuenta por ciento de la base imponible de tributos como el impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF), el impuesto sobre el valor añadido (IVA) o los especiales. Estas circunstancias inevitablemente van a requerir la modificación de una parcela del sistema fiscal español que hasta el momento había permanecido ajena a cambios en el sistema de financiación autonómica: la administración tributaria; en concreto, la Agencia Estatal de la Administración Tributaria y las Direcciones Generales de Tributos adscritas a las Consejerías de Economía y Hacienda de los gobiernos autonómicos.

En una primera aproximación al tema, parece evidente que caben tres opciones viables sobre la base del escenario actual, dos de las cuales se pueden interpretar en términos secuenciales. La primera opción consistiría en el mantenimiento de la situación actual, reforzada, si acaso, con acuerdos de colaboración más intensos entre la AEAT y las CC. AA. La segunda opción vendría dada por la creación de consorcios bilaterales entre la administración tributaria central y las regionales que, de forma paritaria y cooperativa, asumirían la gestión, recaudación, liquidación e inspección de todos los tributos devengados en el territorio autonómico. La tercera opción podría verse como una extensión de esta segunda: la fusión de ambas administraciones en una única agencia tributaria que desarrollaría sus competencias en exclusividad en todo el territorio autonómico.

El objetivo de este trabajo consiste, pues, en exponer los criterios y argumentos que deben hacerse explícitos a fin de aportar fundamentos al debate sobre la descentralización de la administración tributaria. Con esta finalidad se ha revisado la escasa literatura internacional y nacional sobre el tema, sistematizando y ordenando sus principales resultados. Adicionalmente, se ha valorado el marco actual de relaciones intergubernamentales en España en este terreno.

Después de la Introducción, este artículo inicia un repaso de la experiencia internacional en descentralización de la administración tributaria. En el siguiente apartado se realiza una somera presentación del modelo institucional actualmente vigente en España, conteniendo además una valoración de la actuación llevada a cabo por la AEAT y una descripción de los principales puntos a los que debe afectar la coordinación tributaria en nuestro país.

A continuación, se presentan los principales argumentos que fundamentan las decisiones de centralización o descentralización en el contexto de la administración tributaria; en este sentido, se apela a motivos relacionados con la eficiencia, la responsabilidad fiscal y la Economía Política. Finalmente, un apartado de conclusiones cierra el trabajo, realizando además una breve discusión de la principal propuesta de descentralización presentada en los últimos meses en nuestro país: el consorcio entre la AEAT y las CC. AA.

2. LOS PRINCIPALES MODELOS DE GESTIÓN TRIBUTARIA DESCENTRALIZADA. EVIDENCIA COMPARADA

Una buena forma de tomar contacto con el tema objeto de estudio consiste en revisar la experiencia internacional a fin de encontrar patrones comunes en la organización y gestión de las administraciones tributarias. En particular, nuestro análisis se centrará en aquellos países próximos a nuestro entorno económico y que tienen un cierto grado de descentralización fiscal.

Conviene advertir que los modelos que en este apartado se van a referenciar son sistemas que en muchos casos se encuentran en continua evolución (Canadá) o sometidos a un proceso de revisión sustancial (Alemania), por lo que como tales deben interpretarse. De forma similar, es evidente que la situación en la que actualmente se encuentran estos modelos es el producto de una trayectoria anterior que, en buena parte de los casos y simplificando las cosas, obedece más a ajustes técnicos que corrigen disfunciones en su funcionamiento que a cambios en la estructura o filosofía política que inspira los modelos de descentralización, aunque tampoco deben descartarse estos últimos (quizás el caso de Alemania sea, de nuevo, el más ilustrativo). Ello no es más que una bien conocida consecuencia de la dinámica que caracteriza a los sistemas federales o de descentralización territorial, que pueden concebirse como instituciones sometidas a continua evolución.

Antes de entrar en una descripción más detallada de los sistemas de administración tributaria que existen en los países de nuestro entorno, es preciso señalar un par de comentarios. El primero es que, en contra de lo que una intuición inicial podría sugerir, no puede hablarse de que exista un vínculo directo entre la descentralización de la administración tributaria y la configuración de un país como federal o con gobiernos subcentrales de amplia autonomía fiscal. De este modo, encontramos países como Suecia, Noruega y Dinamarca, que, a pesar de contar con altos niveles de descentralización y autonomía fiscal a escala regional y local, tienen organizada y gestionada su recaudación de impuestos desde el nivel de gobierno central. Y, por su parte, países con un fuerte componente centralista en el diseño de todas sus instituciones, como el Reino Unido, presentan una intensa recaudación local de determinados impuestos.

El segundo comentario se refiere a la dificultad para elaborar una taxonomía relativamente compacta de los modelos de administración tributaria descentralizada que existen en el mundo. Ello se debe en parte a la ya de por sí elevada heterogeneidad de modelos de federalismo fiscal que la evidencia internacional nos ofrece. Adicionalmente, las instituciones tributarias de los países se encuentran en ocasiones condicionadas por requisitos legales de relevancia constitucional, de tal forma que tanto las peculiaridades históricas como sociales de los países influyen a la postre en el diseño de la administración tributaria.

No obstante, hechas estas salvedades, exponemos a continuación una caracterización de los principales modelos de administración tributaria en lo que a su descentralización territorial se refiere.

Sobre la base de los trabajos previos de Mikesell (2003) y Martínez-Vázquez y Timofeev (2005), en la evidencia comparada internacional encontramos cuatro modelos para caracterizar la estructura vertical de la administración tributaria:

- 1) Administración tributaria única y centralizada.
- 2) Administraciones tributarias independientes y en cada nivel de gobierno.
- 3) Administraciones tributarias autónomas en distintos niveles de gobierno pero que comparten las labores de gestión, recaudación o inspección según los tipos de impuestos.
- 4) Administraciones tributarias completamente descentralizadas y que ejercen su ámbito de funcionamiento no sólo sobre los tributos propios del nivel de gobierno subcentral, sino también sobre aquellos correspondientes al nivel federal.

Sobre la base de esta clasificación genérica, a continuación describimos de forma somera el diseño de las administraciones tributarias de varios países que, con ciertos matices, se pueden ajustar a alguno de los cuatro grupos anteriores.

2.1. Administración tributaria única y centralizada: Suecia

El país escandinavo es el mejor ejemplo de que pueden coexistir elevados grados de descentralización fiscal con una gestión centralizada de los tributos. La Administración tributaria sueca consiste en una estructura piramidal cuyo vértice es el Consejo Tributario Nacional, que actúa a modo de agencia tributaria central. Este organismo dirige y coordina a 10 agencias tributarias regionales, que son las responsables efectivas de las funciones de recaudación de impuestos. Además, también dependiente del Consejo Tributario Nacional, existe el Servicio de Cumplimiento Fiscal, cuya misión es gestionar y cobrar las deudas tributarias derivadas de sanciones o multas; la estructura de este servicio también se encuentra descentralizada en 10 agencias regionales pero que no coinciden necesariamente con las jurisdicciones de las anteriores administraciones tributarias regionales. Por tanto, el Consejo Tributario Nacional ejerce sus funciones a través de estas dos estructuras regionales, a las que guía mediante disposiciones legales comunes y procedimientos administrativos generales para todo el país.

Otras dos características que merecerían ser subrayadas a partir del caso sueco son la filosofía de tratar al contribuyente como un cliente y el hecho de que la centralización de la agencia tributaria no está reñida con la descentralización administrativa de la misma. Respecto a la "filosofía del cliente" que caracteriza al sistema, deberíamos destacar que ése es uno de los factores que culminaron en las diversas reformas que en 1987 y 1991 centralizaron la gestión de los impuestos. Se pretende con ello que la administración tributaria ofrezca un tratamiento integral a los contribuyentes, evitando el que éstos tengan que visitar varias oficinas correspondientes a diversos niveles de gobierno a fin de satisfacer sus obligaciones tributarias. Es lo que también se ha venido a denominar, en términos de marketing comercial, principio de "una sola parada para comprar" (*one-stop shopping*).

El segundo aspecto se refiere a que, a pesar de que orgánicamente las agencias tributarias regionales dependen del Consejo Fiscal Nacional, gozan de suficiente autonomía para su organización interna como para definir (dentro de unos límites) su propia política de recursos humanos o de gestión de medios técnicos y organizativos con la intención de conseguir los objetivos de recaudación que tienen encomendados.

2.2. Administraciones tributarias independientes y en cada nivel de gobierno: Estados Unidos

Cada gobierno (federal, estatal y local) tiene su propia administración tributaria encargada de gestionar aquellos tributos que son de su competencia. Sin embargo, las formas de

colaboración entre niveles son más intensas que en el caso anterior, debido principalmente a que el propio esquema de asignación de potestades normativas de tributos conlleva compartir bases imponibles. Esta circunstancia obliga no sólo a la necesaria colaboración en el intercambio de información, sino también a la búsqueda de fórmulas de recaudación que minimicen los costes de cumplimiento y administración de este tipo de sistema de financiación.

El caso del impuesto sobre la renta, compartido por los tres ámbitos de poder, es un ejemplo ilustrativo de esta colaboración más o menos implícita. Aunque los gobiernos estatales de EE. UU. son reacios a vincular la base imponible de su impuesto sobre la renta al concepto definido por la Administración federal, también es cierto que muchos estados norteamericanos toman como base cifras de la liquidación federal de dicho impuesto para determinar la deuda tributaria de sus contribuyentes. Adicionalmente, los gobiernos locales que establecen recargos sobre el impuesto regional sobre la renta pueden delegar esta recaudación en las autoridades estatales, que simplemente añaden un ítem más al impuesto que gestionan. Algo parecido ocurre con los impuestos sobre ventas, que las autoridades locales han armonizado completamente con el estatal a fin de aprovechar los servicios de recaudación estatales.

No obstante, es preciso advertir que esta colaboración no es fácil. Los gobiernos locales con cierta frecuencia se quejan de los retrasos (injustificados en su opinión) que sufren en las liquidaciones de sus impuestos por parte de las autoridades estatales. Al mismo tiempo, las administraciones tributarias regionales soportan los costes de administración de unos recursos locales que no les generan un rendimiento propio. Del mismo modo, compartir impuestos exige mayores requerimientos de intercambio de información entre agencias de distintos niveles y coordinar el tratamiento de la doble imposición que pudiera surgir cuando un mismo sujeto es gravado por hechos similares en jurisdicciones distintas. Todos estos mecanismos de coordinación suelen ser empleados por las autoridades tributarias norteamericanas, aunque en ocasiones el resultado puede ser demasiado sensible al carácter voluntario de dicha colaboración¹.

2.3. Administraciones tributarias que comparten funciones: Canadá

En este país algunos impuestos locales y regionales son administrados por el gobierno regional, algunos impuestos federales son gestionados por las provincias (nivel regional) y, por supuesto, también cada nivel de gobierno gestiona autónomamente una parte de sus propios ingresos tributarios. Adicionalmente, esta situación ve ampliada su casuística, al no ser un modelo de aplicación homogénea y generalizada a todas las provincias y territorios de la Federación.

El impuesto personal sobre la renta es compartido por el gobierno federal y los regionales pero, con la excepción de Québec, todas han delegado su recaudación al nivel central. Algo parecido ocurre con el impuesto sobre sociedades, aunque en este caso Québec, Ontario y Alberta decidieron recaudarlo por sí mismas. En el caso de estos impuestos parcialmente subcentrales pero de gestión federal, los contribuyentes tan sólo tienen que cumplir un solo impuesto que en ocasiones utiliza el concepto de base imponible definida por el gobierno central (i. e., el impuesto sobre sociedades, aunque con libertad en deducciones, mínimos exentos y tipos impositivos) y en otros casos definen con más autonomía aún los conceptos tributarios básicos con respecto a los del gobierno federal (por ejemplo, con el impuesto sobre la renta personal).

Precisamente en situaciones como ésta última, en las que las discrepancias entre la liquidación federal y provincial pueden ser de cierta magnitud, el gobierno federal traslada un coste de administración a las provincias. Este coste es inversamente proporcional al grado de

armonización del impuesto provincial respecto al federal. El gobierno federal también se apropia de los intereses y sanciones tributarias impuestas a los evasores aunque, como contrapartida, ha de soportar el riesgo de deudas tributarias impagadas. Con periodicidad los gobiernos regionales reciben pagos a cuenta de la recaudación de impuestos llevada a cabo por la administración central y al final del año fiscal se procede a la liquidación definitiva.

En el caso del impuesto general sobre ventas (una especie de IVA compartido entre el gobierno federal y los provinciales), las cosas son más complicadas, si cabe. Québec realiza la recaudación de todo el impuesto y cede la parte correspondiente al gobierno federal. Éste debe pagar una cantidad a la provincia en concepto de costes de recaudación. Nueva Escocia, New Brunswick y Labrador utilizan el impuesto sobre ventas armonizado según criterios federales y su recaudación es gestionada por el gobierno central; los cambios en tipos impositivos y bases requieren el acuerdo unánime de las tres provincias. Otras cinco provincias mantienen su propio diseño del impuesto sobre ventas, que recaudan de forma independiente del gobierno federal con procedimientos administrativos completamente diferentes. Por su parte, los impuestos específicos propios de cada provincia son directamente recaudados y gestionados por los gobiernos regionales.

2.4. Administraciones tributarias completamente descentralizadas: Alemania

El caso de Alemania puede considerarse una verdadera excepción en el contexto internacional: es el único país en el mundo que tiene su administración tributaria completamente descentralizada. Con la excepción de los impuestos arancelarios, ingresos por monopolios fiscales, el IVA de las importaciones y la tributación asociada a la Unión Europea, el resto del sistema tributario alemán es administrado por los gobiernos regionales o *Länder*.

Este esquema funciona además en un contexto en el que la distribución territorial del rendimiento de las diferentes figuras impositivas está estrictamente determinado por la Constitución Alemana y las leyes federales. Los principales impuestos son compartidos principalmente entre el gobierno federal y los regionales. Sin embargo, la política fiscal está considerablemente centralizada y los gobiernos regionales alemanes apenas cuentan con autonomía fiscal propia para modificar los principales aspectos de los tributos que les proporcionan recursos. El cauce por el cual los estados alemanes pueden influir en el diseño impositivo es la Cámara Alta, en la que se encuentran representados los dieciséis gobiernos regionales.

La administración tributaria alemana, aunque ejecutada a través de Oficinas de Hacienda Regionales, se guía por patrones uniformes diseñados a escala federal con el consenso de todas las autoridades subcentrales. De hecho, el personal federal comparte espacios físicos con el regional en dichos establecimientos, encontrándose agrupados unos y otros según la figura impositiva de la que se trate. Del mismo modo, existen acuerdos para compartir información entre estados en la medida en que existen contribuyentes con obligaciones tributarias en más de una jurisdicción².

Por último, deberíamos señalar que actualmente el sistema alemán de administración tributaria se encuentra sometido al debate general de la financiación territorial de los gobiernos regionales. Al margen de la posible ausencia de incentivos por parte de las autoridades regionales para recaudar unos tributos que no les proporcionan recursos directos, habría que aludir también al enlace que esta cuestión tiene con el grado de nivelación del modelo en su conjunto. En efecto, el interés que pudieran tener los gobiernos de los estados por reforzar el cumplimiento fiscal se ve atenuado en la medida en que existen fuertes mecanismos compensatorios que cubren la existencia de bases impositivas (artificialmente) reducidas. Ello conlleva elevados niveles de fraude fiscal, especialmente en aquellos territorios más dependientes de la nivelación horizontal.

3. EL MODELO ACTUAL DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA ESPAÑOLA: UNA VALORACIÓN

3.1. Organización y funciones actuales

En este apartado se efectúa una descripción sintética de cuál es la configuración actual de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria (AEAT) en España, con especial énfasis en su dimensión territorial a escala regional. El objetivo de las líneas que siguen es, pues, no sólo familiarizar al lector con la estructura organizativa y funciones de la AEAT, sino también sentar las bases para una mejor identificación de los problemas existentes.

En primer lugar, conviene advertir que tanto las funciones y competencias de la Agencia Tributaria como su estructura organizativa se encuentran estrechamente ligadas al modelo de financiación autonómica vigente. En particular, puede constatarse cómo las competencias de gestión de algunos impuestos se han ido cediendo progresivamente a las CC. AA. conforme se incrementaba la autonomía fiscal de éstas.

En segundo lugar, podemos convenir que el esquema general de descentralización tributaria seguido en España se aproxima al que bajo el epígrafe “Administraciones tributarias que comparten funciones” hemos ilustrado con anterioridad. En efecto, nuestro sistema tributario permite asignar la gestión de distintos impuestos a diferentes niveles de gobierno, atendiendo no sólo a la titularidad de su capacidad normativa sino también, entre otros factores, a la existencia de economías de escala en la recaudación o a acuerdos de cooperación entre ellos.

Además, el caso español, a diferencia del de Canadá, no presenta tan amplia heterogeneidad entre gobiernos regionales según sus competencias en la gestión de impuestos. Como es sabido, el esquema español se conforma en dos grandes bloques atendiendo a la autonomía fiscal de las CC. AA.: régimen foral y régimen general. Mientras que las regiones incluidas en el primero ejercen la recaudación sobre las principales figuras tributarias, las CC. AA. del régimen común limitan en general sus competencias de gestión tributaria a aquellos impuestos cuya recaudación tienen cedida al 100%, además de los impuestos propios y de las tasas afectas a los servicios transferidos.

Concentrándonos en la actual situación de las Comunidades del régimen común, los gobiernos regionales tienen encomendada la gestión, liquidación, inspección y revisión de los actos dictados en vía de gestión en los siguientes impuestos:

- Impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados (ITPAJD).
- Impuesto sobre sucesiones y donaciones (ISD), impuesto sobre el patrimonio neto (IPN).
- Tributos sobre el juego.
- Impuesto especial sobre determinados medios de transporte (IEDMT).
- Impuesto sobre las ventas minoristas de determinados hidrocarburos (IVMDH).

No obstante, y aunque con una trascendencia mínima, es preciso señalar que algunas de las tareas de gestión arriba mencionadas de estos impuestos no han sido delegadas y continúan estando bajo potestad del gobierno central³. También resulta de interés señalar que las declaraciones del IPN se presentan conjuntamente con las del IRPF en las oficinas de la AEAT, pudiendo el Servicio de Inspección de Tributos del Estado iniciar investigaciones y comprobaciones sobre las mismas sobre la base de las actuaciones que realicen, informando en cualquier caso a la respectiva Comunidad Autónoma.

Por su parte, la Administración central mantiene la gestión integral del impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF), impuesto sobre el valor añadido (IVA), impuestos especiales sobre la fabricación de bebidas alcohólicas y derivadas, hidrocarburos y tabaco, aduanas,

y del impuesto sobre la electricidad, cuyo rendimiento se encuentra completamente cedido a las CC. AA. Como es sabido, esta gestión integral de la recaudación se realiza sin perjuicio de que la Administración Central lleve a cabo pagos periódicos a cuenta a los gobiernos regionales del rendimiento territorializado de estos impuestos, atendiendo a distintos índices de imputación. Al finalizar cada año fiscal se procede a una liquidación final.

3.2. Una valoración

Un primer apunte que conviene señalar es que la AEAT es una de las administraciones más eficientes de la OCDE. Con datos de 2002, el coste de recaudar 100 euros líquidos fue de 0,78 euros, mientras que, en términos de recaudación bruta (sin incluir devoluciones), este coste se reduce a 0,68 euros. Esta ratio se conforma como una de las más bajas del mundo desarrollado, con tan sólo cuatro países con mejores resultados que el nuestro (Rubio, 2004). De forma similar, según la OCDE, la AEAT muestra una elevada ratio de habitantes por empleado en la administración tributaria (1680), por encima de Alemania (665), Reino Unido (730) o Francia (788) en 2003.

Un segundo comentario de índole positiva es que, desde su puesta en funcionamiento en enero de 1992, la Agencia Tributaria ha sido una de las entidades públicas que mejor se ha adaptado y aprovechado las ventajas de las tecnologías de la información en la organización y gestión de sus tareas, así como en las relaciones con los contribuyentes. Puede resultar ilustrativo citar algunos ejemplos. Desde el año 2000, los Centros de Atención Telefónica de la AEAT atienden entre 5 y 7 millones de llamadas anuales; por su parte, durante el año 2005 se enviaron 10 millones de datos fiscales y borradores del IRPF, con un volumen de declaraciones (también de IRPF) presentadas a través de Internet próximo a los 3 millones y un número de visitas a la página web que el año pasado se cifró en 159 millones.

Estos comentarios ofrecen, en general, un balance positivo de la eficiencia y eficacia con la que la Agencia Tributaria ha desempeñado sus cometidos a lo largo de su reducida historia. No obstante, sí que habría que tener presentes algunos factores especialmente favorables a la AEAT. En primer lugar, debe recordarse que la AEAT se puso en marcha con una considerable dotación de medios materiales, lo que, unido a la forma jurídica que adoptó (ente público con un régimen jurídico propio y distinto del de la Administración General del Estado), le ha permitido incorporar con cierta flexibilidad los adelantos derivados de las Tecnologías de la Información y la Comunicación al tiempo que una estructura relativamente racional de sus *inputs*.

En segundo lugar, conviene señalar que las economías de escala y la sensibilidad política favorable de que ha disfrutado la AEAT nada tienen que ver con el carácter marginal de los ingresos públicos que gestionan las CC. AA. a través de sus administraciones tributarias. Ello convierte a la AEAT en un foco de atención principal para los responsables públicos en lo que a dotación de medios se refiere.

Durante los primeros años de descentralización, salvo contadas excepciones, la comunicación y coordinación entre la administración tributaria central y las recién creadas autonómicas fue prácticamente inexistente. Ello supone un fuerte contraste con lo expuesto por el legislador en distintos textos legales referidos al tema. Sobre la base de los acuerdos del CPFF de 1993, 1997 y 2001, las haciendas regionales vieron incrementada su participación en los tributos estatales y, sobre todo con el sistema que entró en vigor en enero de 2002, sus competencias normativas y de gestión. En todo este proceso los mecanismos explícitos de coordinación y cooperación entre ambos niveles de gobierno en lo que a administración tributaria se refiere han ido rezagados con respecto a los hechos.

A continuación, y de una forma esquemática, enunciaremos las principales necesidades que, a nuestro juicio, presenta la coordinación entre las administraciones tributarias de los niveles de gobierno central y autonómico en la actualidad, tomando como punto de partida la actual asignación de competencias normativas y en la gestión de los impuestos cedidos.

1. Coordinación en IVA-ITPAJD, especialmente en transmisiones patrimoniales. Pueden surgir fenómenos de doble imposición por parte de ambos niveles de gobierno.
2. Coordinación en IRPF y IPN. Aunque posiblemente sea el ámbito donde más avanzada se encuentra la coordinación entre ambas administraciones, todavía se admiten mejoras en la disponibilidad en contenidos y en tiempo de información estatal por parte de las CC. AA.
3. Definición del modelo de gestión por parte de las haciendas autonómicas del impuesto especial sobre determinados medios de transporte y del impuesto sobre las ventas minoristas de determinados hidrocarburos.
4. Base de datos única compartida con información censal y de otra naturaleza, para finalidades no exclusivamente tributarias: becas, ayudas, subvenciones, etc.
5. Intercambio de información en materias como cuentas corrientes, comprobaciones de valores patrimoniales, domicilios fiscales declarados, discapacitados (a efectos de controlar los beneficios fiscales de que éstos disfrutan), relación de no declarantes en el impuesto sobre sucesiones, comprobaciones de bonificaciones en los tributos cedidos, etc.
6. Necesidad de información a las CC. AA. sobre los resultados alcanzados por la Agencia Tributaria en el logro de sus compromisos asumidos y a una escala territorial.
7. Desconocimiento por parte de las haciendas regionales de la previsión de ingresos de la Administración Tributaria Central, así como el calendario previsible a seguir por éstos, de manera que cada Comunidad Autónoma puede diseñar su presupuesto de ingresos con cierta consistencia temporal.
8. Compromiso sobre la información previa a proporcionar por ambos niveles de gobierno en lo concerniente a la tramitación de anteproyectos normativos de naturaleza tributaria. En la actualidad, esta circunstancia se lleva a cabo en la fase final de tramitación parlamentaria, o incluso cuando ya han sido aprobados.
9. Minimizar los retrasos en los pagos a favor de las CC. AA. en concepto de impuestos compartidos⁴.

Bien es cierto también que, sobre la base del documento aprobado por la Comisión Mixta de Coordinación Tributaria en octubre de 2004 sobre el marco de relaciones de la Secretaría de Estado de Hacienda y la AEAT con las CC. AA., se ha iniciado una más intensa colaboración entre los dos niveles de gobierno. Hasta donde llega mi conocimiento, ya se han puesto en marcha algunas de las iniciativas previstas en dicho documento. Ello demuestra que, más allá de la complejidad técnica que conlleva la puesta en marcha de determinados procedimientos, la cuestión clave es la existencia de una voluntad política explícita de acometer los cambios necesarios.

4. BASES PARA UNA DISCUSIÓN SOBRE LA ESTRUCTURA FEDERAL DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

Aun con el riesgo de simplificar las cosas, de un modo sencillo puede establecerse que la decisión política de descentralizar la administración tributaria debe buscar un difícil equilibrio entre dos factores que argumentan posiciones contrarias (Martínez-Vázquez y Timofeev, 2005).

De un lado, en términos de eficiencia, surgen poderosos argumentos que invitan a concentrar en el nivel de gobierno central la gestión de prácticamente casi todos los tributos de un país. Por otro lado, apelando a las mejores condiciones en que se podría llevar a cabo el control por parte de los ciudadanos e incentivar la responsabilidad de los gobiernos subcentrales (*accountability*), procedería ceder sustanciales competencias en la gestión de los impuestos a las haciendas locales y regionales, además de ciertas ventajas que también tienen que ver con un argumento de eficiencia. De forma adicional, no resulta inverosímil encontrar posiciones que sobre la base de argumentos de eficiencia defiendan la descentralización de la gestión tributaria, y viceversa.

A continuación, vamos a presentar una discusión sobre los argumentos que fundamentan una y otra postura. Siguiendo tanto las contribuciones previas de Martínez-Vázquez y Timofeev (2005) como de Mikesell (2003) exponemos cuáles son los principales factores que están envueltos en la descentralización tributaria. En la medida en que exista literatura empírica a nuestra disposición, complementaremos los puntos de vista teóricos expuestos con su correlato aplicado.

4.1. Eficiencia y administración tributaria

Uno de los principales objetivos de la administración tributaria (si no el primordial) consiste en maximizar la recaudación de impuestos procedente de un determinado sistema fiscal con dos restricciones importantes: el propio presupuesto de la administración tributaria y los costes de cumplimiento que impone a los contribuyentes para satisfacer sus obligaciones tributarias. A esta aproximación al problema es a la que (de aquí en adelante) nos referiremos como objetivo eficiencia.

4.1.1. Economías de escala en la recaudación tributaria

Uno de los más poderosos argumentos a favor de una administración tributaria centralizada reside en la mayor facilidad para conseguir economías de escala con agencias tributarias de mayor tamaño. En este sentido, se afirma que los costes de administración y recaudación son decrecientes con el volumen de bases imponibles sujetas a control, por lo que descentralizar la administración tributaria en unidades territoriales de menor tamaño conllevaría inevitablemente una pérdida de eficiencia.

Las citadas economías de escala en el ámbito de la gestión tributaria pueden conseguirse a través de diversos cauces: mayor especialización profesional de la plantilla, utilización de herramientas informáticas más complejas y de mejor rendimiento, procesos de gestión y tratamientos de datos más detallados según las figuras impositivas (que serían especialmente costosos para un volumen reducido de contribuyentes), etc.

Esta ventaja en términos de eficiencia no debe considerarse, sin embargo, un factor fuera del alcance de las haciendas regionales. De hecho, el propio tamaño de algunas Comunidades Autónomas, con varios millones de contribuyentes, las sitúan en buenas condiciones para alcanzar al menos similares niveles de eficiencia vinculados al tamaño. De forma adicional, puede argumentarse también que precisamente un menor tamaño de la administración tributaria (con la simultánea mayor proximidad a las condiciones locales de los contribuyentes) permite mejores condiciones para diseñar y poner en marcha programas específicos de recaudación e inspección fiscal más eficientes que los implementados a escala nacional.

¿Qué evidencia empírica existe sobre la existencia de economías de escala que vinculan la reducción de costes al tamaño de la organización? Desafortunadamente, el alcance de esta literatura es demasiado limitado como para extraer resultados contundentes. Mientras que trabajos como los de Vaillancourt (1989) –comparado con Lachance y Vaillancourt (2001)–, Plamondon y Zussman (1998), Amez y Moesen (1994) y Sjoquist y Walker (1999) proporcionan resultados a favor de la existencia de economías de escala, los estudios de Moesen y Persoon (2002) y Bell (1999) no encuentran una relación directa entre el tamaño de la agencia tributaria y los costes de administración soportados por ésta.

4.1.2. *Costes de cumplimiento soportados por los contribuyentes*

Tradicionalmente éste ha sido un vector poco valorado por los *policy-makers* a la hora de diseñar y poner en marcha no sólo las políticas de gestión tributaria sino también, de un modo general, el propio diseño de las liquidaciones impositivas. Afortunadamente, en la actualidad y de la mano de los progresos en las tecnologías de la información y de procesamiento de datos, la situación va corrigiéndose a buen ritmo.

Un primer asunto invita a pensar que una administración tributaria centralizada reduce el número de “puntos de contacto” entre el contribuyente y las autoridades fiscales. Esta circunstancia acarrea una serie de ventajas: reduce la potencial confusión a la que puede enfrentarse el contribuyente a la hora de solucionar sus problemas, evita molestias a los contribuyentes, al unificar los procedimientos y periodicidad de los procesos de inspección, minimiza los costes de cumplimiento, especialmente cuando se trata de contribuyentes con bases imponibles en más de una jurisdicción, etc.

En segundo lugar, debe admitirse que una administración tributaria centralizada incrementa la probabilidad de que los contribuyentes reciban un trato uniforme a lo largo del territorio nacional. Y ello tiene un efecto positivo sobre el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias (Vehorn y Ahmad, 1997). La alternativa descentralizadora puede conducir con cierta probabilidad a una heterogeneidad en el trato que ciertamente incrementa los costes de cumplimiento e incentiva movimientos ineficientes (deslocalizaciones) de bases imponibles en busca de un tratamiento ventajoso.

En tercer lugar, algunos autores han señalado que la existencia de una cierta distancia entre contribuyentes y administración tributaria –como es el caso de un modelo centralizado– reduce las posibilidades de corrupción (Mikesell, 2003).

Aunque, en efecto, éste puede ser un argumento discutible, sí debe reconocerse que una gestión centralizada, con las autoridades tributarias relativamente alejadas de los grupos de poder locales, y la mayor rotación de personal que conlleva una agencia tributaria de alcance nacional, reduce las probabilidades de corrupción.

En cuarto lugar, y de forma alternativa a los tres puntos anteriores, una administración descentralizada puede ofrecer al contribuyente una mayor facilidad de acceso y cumplimiento de sus obligaciones tributarias. En efecto, el mejor conocimiento de las condiciones locales puede facilitar el diseño de los mecanismos de cumplimiento fiscal. Además, en una ponderación inversa a la anterior, las administraciones tributarias descentralizadas generalmente ofrecen una mayor proximidad de sus oficinas administrativas al contribuyente, reduciendo así sus costes de cumplimiento.

Desde una perspectiva empírica, de nuevo, la evidencia disponible es escasa y fragmentada. Slemrod y Blumenthal (1996) estiman que los costes de cumplimiento del impuesto sobre sociedades estatal son el doble que los del impuesto en su versión federal; estos autores atribuyen esta sustancial diferencia básicamente a la heterogeneidad del sistema fiscal

norteamericano a nivel estatal. En sentido contrario, Errad y Vaillancourt (2000) y Lachance y Vaillancourt (2001) encuentran que los costes de cumplimiento de impuestos provinciales en Ontario y Québec, respectivamente, son más de un 50 por ciento más reducidos que los estimados a nivel federal. Por su parte, Plamondon y Zussman (1998) calculan que una administración tributaria única en Canadá reduciría tan sólo los costes de cumplimiento en 0.1 por ciento de la recaudación, una magnitud ciertamente mínima.

4.1.3. Gestión de bases imponibles de ámbito global

Un tercer apunte relacionado con la eficiencia de la administración tributaria reside en la capacidad de las agencias tributarias para gestionar y controlar las obligaciones fiscales asociadas a sujetos pasivos de ámbito global. Dada la dimensión de las operaciones transnacionales, uno puede albergar ciertas dudas sobre si las administraciones subcentrales presentan el tamaño idóneo para enfrentarse a los retos de la globalización. Tannewald (2001) observa cómo muchas agencias tributarias estatales y locales en Estados Unidos se ven sobrepasadas en su objetivo de forzar el cumplimiento fiscal de empresas multinacionales en los impuestos sobre los beneficios que gestionan.

De forma complementaria, parecen sensatas también las apreciaciones hechas por Rubio (2004) en relación a la dimensión de las agencias tributarias subcentrales para tratar con asuntos de escala internacional. En particular, al menos tres cuestiones debieran ser tenidas en cuenta. La primera se refiere a las economías de escala que en términos de recursos humanos y de equipamiento legal pueden alcanzar las administraciones tributarias centrales. Ello las situaría en mejores condiciones para controlar las complejas estrategias de planificación fiscal que llevan a cabo las grandes empresas multinacionales, a través de precios de transferencia, elusión fiscal, sociedades intermedias, grupos empresariales con complejas interrelaciones, etc.

La segunda alude a los fenómenos de doble imposición internacional. Dado que, según la legalidad vigente en España, corresponde al Gobierno de la nación la firma de los convenios internacionales sobre doble imposición, es de esperar que una Agencia Tributaria centralizada sea la más idónea para ejecutar dichos acuerdos. La tercera cuestión se refiere a la necesaria coordinación entre el sistema aduanero y el tributario.

De forma similar a la doble imposición, siendo el primero una competencia estatal, procede pensar en una gestión centralizada de las operaciones tributarias sobre las ventas y compras de bienes y servicios al resto del mundo.

Además, es preciso añadir aquí una precisión adicional. En la medida en que existen vínculos entre estas operaciones exteriores y el sistema tributario interior (piénsese, por ejemplo, en la gestión del IVA en adquisiciones y ventas intracomunitarias), la descentralización de esta labor pondría en grave peligro la gestión integrada con que ambos sistemas se deben tratar.

Un último apunte tiene que ver con la aparición de conflictos jurisdiccionales en haciendas de un mismo nivel. En particular, nos estamos refiriendo al hecho de que la existencia de agencias tributarias regionalizadas puede generar disputas acerca del reparto de bases imponibles correspondientes a sujetos pasivos que tienen distintas residencias fiscales. La anécdota del enfrentamiento entre la Comunidad de Madrid y Cantabria por las liquidaciones de impuestos de una conocida familia adinerada es un ejemplo que ilustra este punto.

4.1.4. Externalidades horizontales

Existe un tema sobre las relaciones entre eficiencia y administración tributaria descentralizada que al día de hoy apenas ha sido estudiado, ni desde un punto de vista teórico ni desde una

perspectiva empírica, pero que desde luego contiene un interés singular. Se trata de extensiones de la literatura sobre externalidades horizontales al terreno de la administración tributaria.

El desarrollo más inmediato al tema, a nuestro juicio, es el ligado a procesos de competencia fiscal entre jurisdicciones. Como es sabido (Wildasin, 2003), sin la existencia de acuerdos cooperativos entre gobiernos (de un mismo o de diferente nivel) o la aplicación de sanciones creíbles que impidan equilibrios de Nash ineficientes, las haciendas nacionales, regionales o locales pueden elegir políticas fiscales subóptimas a fin de atraer bases imponibles a su jurisdicción. Con otras palabras, los gobiernos subcentrales tienen incentivos para establecer impuestos más reducidos que los de sus vecinos para “robarles” bases imponibles que, de seguir un criterio meramente de eficiencia asignativa, se hubiesen ubicado en otro territorio.

Estos fenómenos de competencia fiscal devienen en equilibrios ineficientes en el que todos los gobiernos implicados ven perjudicada su recaudación o provisión de servicios públicos. Si bien la herramienta tradicional en este tipo de estrategias suelen ser los elementos más visibles de los impuestos, como el tipo impositivo o las deducciones, no cabe descartar otras no menos eficaces. En particular, pueden concebirse prácticas basadas en laxos requisitos de cumplimiento fiscal que, bien por omisión, bien por indiferencia deliberada, generen un tratamiento fiscalmente favorable sobre aquellos hechos imponibles que se desean atraer. Estaríamos hablando de competencia fiscal provocada por una actitud condescendiente por parte de las agencias tributarias regionales respecto al fraude fiscal. Trabajos especializados sobre este asunto son los de Cremer y Gahvari (2000) y Stöwhase y Traxler (2005).

4.2. Responsabilidad fiscal y administración tributaria

En las líneas que siguen se pondrá el acento sobre los efectos que en términos de responsabilidad fiscal conlleva una administración tributaria descentralizada. De forma simétrica a como se ha hecho con anterioridad, en este caso el énfasis se situará sobre las ventajas que la existencia de agencias tributarias regionales puede representar en términos de responsabilidad fiscal.

No obstante, al igual que antes, también se apuntarán desde este terreno razones que avalen la posición contraria, esto es, a favor de una administración tributaria relativamente centralizada.

4.2.1. Visibilidad y corresponsabilidad fiscal

Posiblemente el principal argumento a favor del diseño y funcionamiento de administraciones tributarias descentralizadas resida en las positivas consecuencias que éstas tendrían sobre la corresponsabilidad y la autonomía fiscal. Sobre la primera se puede señalar que varios autores (Mikesell, 2003) han subrayado que uno de los cauces más relevantes a partir de los cuales fluye la responsabilidad fiscal es la gestión de impuestos. En la medida en que los gobiernos subcentrales proporcionan una cara visible que recauda impuestos –a través de sus propias agencias tributarias–, el ciudadano (que es a la vez contribuyente y votante) identifica con más claridad cuál es el nivel de gobierno que administra sus impuestos.

Este faceta se ve reforzada si añadimos razones de cumplimiento fiscal voluntario o moral fiscal. Günth *et al.* (2005) destacan a través de un estudio de economía experimental que la moral fiscal es más reducida con una administración central que con una mayor proximidad al contribuyente a través de agencias regionales.

Sin embargo, desde otra perspectiva, este argumento puede matizarse. McLure (2003) y Bird (2001) piensan que la existencia de agencias tributarias regionales no es una condición

ni necesaria ni suficiente para generar corresponsabilidad fiscal en los gobiernos subcentrales. Añaden que la verdadera visibilidad de los impuestos por parte de los ciudadanos depende del diseño específico de los impuestos y de la hacienda multinivel. En muchos casos, a título de ejemplo, basta con casillas o liquidaciones parcialmente diferenciadas para los impuestos locales o regionales en el impreso nacional, para que el contribuyente sea realmente consciente del gobierno que recibe sus tributos. En este sentido, desde esta posición se argumenta que la responsabilidad fiscal no está tan estrictamente ligada al diseño de administraciones tributarias descentralizadas como a los distintos mecanismos de visibilidad fiscal que se pueden poner en marcha en las liquidaciones tributarias.

Tampoco se puede utilizar el argumento de la visibilidad fiscal generada por agencias tributarias propias incluso en casos comúnmente aceptados, a saber, impuestos sobre la propiedad inmobiliaria. El hecho de que la gestión de este impuesto se encuentre descentralizada en la mayoría de los países no puede justificarse apelando a la mayor visibilidad que esta recaudación local genera sobre los contribuyentes. Piénsese que, con cierta generalidad, estos impuestos son pagados a través de domiciliaciones bancarias periódicas que evitan prácticamente cualquier contacto entre contribuyentes y administración.

4.2.2. Autonomía fiscal

Un poderoso argumento que respalda la existencia de agencias tributarias de ámbito subnacional es que incrementa la autonomía fiscal de los gobiernos regionales y locales. Ciertamente, parafraseando a Casanegra (1990), de algún modo puede afirmarse que la administración tributaria es la política tributaria, indicando que la verdadera autonomía de las haciendas de cualquier nivel de gobierno por el lado de los ingresos reside en su poder para recaudar impuestos, en el sentido literal de la expresión.

Este apunte admite una extensión menos abstracta en el sentido de que un mayor control de la recaudación de impuestos por parte de las haciendas subcentrales les evitaría muchos de los problemas financieros derivados de su elevada dependencia de las transferencias verticales del gobierno central. Veehorn y Ahmad (1997) señalan en este sentido que bajo una administración tributaria fuertemente centralizada los gobiernos subcentrales perciben (justificadamente) que tienen un escaso control sobre sus propios ingresos.

Además, esta circunstancia les suele generar en ocasiones agudos problemas de flujos de caja. La lentitud y falta de precisión con que los gobiernos estatales en Estados Unidos liquidan a favor de las haciendas locales aquella parte de los ingresos sobre la renta o las ventas que les corresponden pero son recaudadas por los Estados es una queja relativamente común y frecuente en los municipios norteamericanos (Mikesell, 2003). Grady (1997) calculó la diferencia entre el valor neto presente de las diferencias en el tiempo de los pagos que corresponden a los gobiernos subcentrales y alcanzó un valor de 100 millones de dólares de 1995 en un solo ejercicio presupuestario. También la estimación de la Generalitat catalana ofrece cifras nada despreciables para el caso español (ver nota al pie anterior).

De esta falta de control autónomo sobre sus propios ingresos, las haciendas subcentrales derivan otro inconveniente. La escasa disponibilidad de información tributaria sobre sus propias bases imponibles –recaudadas por una instancia superior– impide a los gobiernos regionales realizar estimaciones fiables sobre sus previsiones de ingresos y la simulación de los efectos de reformas fiscales adoptadas por los propios gobiernos subnacionales.

Debe admitirse, sin embargo, que todos estos inconvenientes procedentes de una gestión centralizada de los impuestos pueden ser neutralizados a través de varios mecanismos. En relación con los desfases entre la recaudación de los impuestos centralizada y la disposición efectiva de los recursos por parte de la hacienda subcentral, cabe la posibilidad de realizar entregas a cuenta periódicas y sanciones explícitas sobre los retrasos en los que incurra la administración tributaria central. La experiencia demuestra que en la mayoría de los casos estos retrasos son técnicamente evitables y suelen tener como origen un problema de voluntad política. De forma similar, la ausencia de información a disposición de las haciendas regionales y locales admite una solución perfectamente viable: la creación de mecanismos efectivos de colaboración en la gestión de las bases tributarias.

4.2.3. *Incentivos a la recaudación*

El punto que ahora vamos a abordar fue expuesto con cierta exageración por Dillinger en 1991. Según este autor, la elección del modelo territorial para la administración tributaria es un dilema entre indiferencia e incompetencia. De un lado, una agencia tributaria centralizada dispone de los medios técnicos y personales adecuados para desempeñar con competencia su función, pero carece de incentivos para gestionar eficientemente los tributos que recauda para las haciendas subcentrales.

De otro lado, descentralizar la administración tributaria corrige este problema de incentivos pero coloca la responsabilidad de gestionar impuestos en unas administraciones territoriales que no cuentan con la misma dotación de *inputs* que la central, con la consiguiente pérdida de eficiencia. En definitiva, en un mundo con recursos limitados procede elegir en qué áreas de los departamentos de recaudación e inspección se invierten los recursos, y en esa toma de decisión quién es el único o principal beneficiario del rendimiento impositivo es crucial.

Existen varias formas de tratar con este asunto. Una de las principales consistiría en establecer una tasa que la administración beneficiaria pagaría a la que lleva a cabo la recaudación a fin de cubrir una parte de sus costes y fijar un incentivo para que la recaudación se haga en tiempo y en forma adecuados. Ésta es una práctica relativamente usual en algunos estados norteamericanos que cargan un precio a los gobiernos locales cuyos impuestos sobre las ventas o sobre la renta gestionan.

El problema surge a la hora de determinar esta tasa. Más bien se trata de acuerdos políticos en las que algunos agentes tienen un considerable poder de negociación (los niveles de gobierno superiores que ofrecen su logística recaudadora) en base a su mayor disponibilidad de información sobre los costes de recaudación de sus agencias y su tamaño económico y político. A juicio de Martínez-Vázquez y Timofeev (2005), el diseño óptimo de esta tasa no sólo debe combinar los costes reales en los que incurre la administración que presta el servicio de recaudación, sino vincularla incluso a un porcentaje sobre la recaudación de impuestos.

Una segunda sugerencia para soslayar este problema de incentivos reside en fundamentar el sistema de financiación de los distintos niveles de gobierno en impuestos compartidos. No obstante, tal y como señalan Hemming *et al.* (1997), poner en marcha mecanismos de reparto de bases imponibles comunes no soluciona *per se* el problema, a menos que los porcentajes de participación de las distintas administraciones sean idénticos y no queden fuera de este reparto figuras impositivas de sustanciales rendimientos para el gobierno central. De lo contrario, la agencia tributaria central, con un presupuesto limitado, dedicará más recursos a la recaudación efectiva y a la lucha contra el fraude en aquellos tributos donde su participación sea exclusiva o simplemente mayor.

4.2.4. Sistema de financiación de los gobiernos subcentrales

Un aspecto de singular importancia en la discusión sobre corresponsabilidad fiscal y administraciones tributarias descentralizadas se encuentra en los vínculos que existen entre el sistema de financiación de los gobiernos subnacionales y la eficiencia con que se recaudan los impuestos por parte de estas administraciones.

En este sentido, el trabajo que tomamos como referencia es el de Esteller (2003). Esta aportación analiza los factores de distinta índole que condicionan la eficiencia con que las haciendas regionales españolas gestionan la recaudación de los impuestos que tienen cedidos. El principal resultado respecto al tema que aquí nos interesa es que el nivel de eficiencia disminuye conforme aumenta el porcentaje que las transferencias incondicionadas suponen en los recursos totales de las Comunidades. Este fenómeno se produce a partir de un cierto umbral en dicho porcentaje, que está situado entre el 20 por ciento y el 35 por ciento, aproximadamente, y según los años considerados. Cuanto mayor es la dependencia de los gobiernos regionales respecto a los recursos procedentes de la Administración central en forma de subvenciones, menor es la eficiencia con que aquellos recaudan sus tributos cedidos.

El origen de este fenómeno puede establecerse en un efecto renta que estas transferencias incondicionadas generan sobre el comportamiento de las haciendas subcentrales. En efecto, si convenimos que incrementar la eficiencia técnica de las agencias tributarias regionales requiere inspecciones más estrictas y un control más firme de las posibles situaciones de elusión y evasión fiscal, resulta evidente que esta estrategia tiene unos costes políticos para la hacienda regional que puede no estar dispuesta a soportar.

En este caso, un generoso sistema de transferencias intergubernamentales reduce la necesidad de recursos que la hacienda autonómica debe allegar a las arcas regionales mediante, por ejemplo, un mayor control fiscal sobre los tributos cedidos.

Además, Esteller (2003) también destaca que este efecto renta que reduce la intensidad recaudatoria de las haciendas subcentrales no existiría de analizar las transferencias condicionadas. En este caso, las CC. AA. podrían intentar recuperar grados de autonomía fiscal perdidos por la condicionalidad de los recursos que reciben, incrementando los recursos propios que recaudan a través de los impuestos que tienen cedidos. En otro orden de cosas, las relaciones inversas entre eficiencia en la recaudación de impuestos y el peso de las transferencias condicionadas se hacen más intensas conforme se consideran periodos de tiempo más prolongados en el análisis empírico. Ello puede revelar una cierta consolidación en las expectativas de financiación a largo plazo, que no hace peligrar el nivel de recursos que año tras año consiguen las CC. AA. a un coste político cero.

4.2.5. Otros aspectos de Economía Política

En este punto incluiremos un par de temas que podríamos calificar como propios de la Economía Política pero con sustanciales extensiones hacia la descentralización de la administración tributaria, en particular, y de todas las funciones de gastos e ingresos públicos, en general. El primero de ellos alude a las probabilidades diferenciales de desarrollar comportamientos corruptos en un marco de agencias tributarias descentralizadas respecto a otro en que esta función se encuentre centralizada.

En principio, no deberían hallarse condicionantes específicos que favorezcan la corrupción en las haciendas regionales más allá de lo que ocurra a nivel nacional. De hecho, la escasa evi-

dencia disponible hasta el momento no confirma un nexo causal entre descentralización en sentido amplio (y eso incluye la gestión de los impuestos) y niveles de corrupción (Martínez-Vázquez y Timofeev, 2005). Establecido esto, no deben olvidarse, sin embargo, tres apuntes.

Uno se refiere a que, por la propia naturaleza de la descentralización, los responsables y gestores de la administración tributaria se van a encontrar más cerca de los grupos de presión y políticos locales, ampliándose con ello las probabilidades de influencia de éstos sobre aquellos y, por consiguiente, la probabilidad de corrupción. Un segundo punto alude a la menor rotación de personal que experimentan las agencias tributarias locales o regionales, dado que su ámbito territorial de actuación es indefectiblemente menor. Este factor favorece contactos más intensos entre el personal de la administración tributaria y los contribuyentes. Y un tercer apunte viene dado por las menores posibilidades de los gobiernos subnacionales para contar con profesionales de alta cualificación y bien remunerados que sean relativamente más inmunes a las presiones corruptoras (Mikesell, 2003).

En cualquier caso, conviene reiterarlo, existe una escasez considerable de estudios que acrediten una mayor probabilidad de corrupción en un marco descentralizado. Además, por otra parte, siguiendo a Radian (1980), cabe la posibilidad de que una estructura recaudatoria e inspectora descentralizada aumente el cumplimiento fiscal.

Respecto al segundo tema de Economía Política, de nuevo el trabajo de Esteller (2003) proporciona una sugerente relación aplicada a la realidad autonómica española.

En esta referencia se encuentra que los niveles de eficiencia técnica de las administraciones tributarias regionales presentan una relación no monótona con el volumen de déficit público autonómico (gráficamente ello significaría una función con forma de U). Con otras palabras, mientras que para niveles reducidos de déficit, incrementos en éste reducen la eficiencia con que se recaudan los impuestos cedidos, superado un cierto nivel de desequilibrio fiscal, aumentos en el déficit conducen a mejores resultados en lo que a eficiencia recaudatoria se refiere. Ello apunta en la dirección de una conexión entre el poder político regional (responsable del déficit) y la administración tributaria, lo que confiere grados adicionales de responsabilidad fiscal y autonomía tributaria a las haciendas subnacionales.

Un último aspecto –quizás no tanto vinculado exclusivamente a temas de Economía Política sino también a cuestiones organizativas– se refiere a la eficiencia con que las administraciones tributarias autonómicas recaudan los impuestos que tienen encomendados. Esteller (2006) muestra con datos de 2002 que mientras cada empleado de la administración tributaria catalana se corresponde con 7,480 millones de euros de recaudación impositiva en los tributos cedidos, esta cifra no llega a los 1,485 millones de euros en el caso de Castilla-La Mancha. Si bien es cierto que una parte de esta diferencia reside en las diferencias de capacidad fiscal de los territorios (y, en menor proporción, en la progresividad de algunos de los impuestos cedidos), también es cierto que Cataluña no es cinco veces más rica que Castilla-La Mancha. Este simple cálculo pone de manifiesto una realidad que debe ser explicada antes de iniciar una descentralización de la administración tributaria con tan dispares resultados en la situación actual.

5. A MODO DE CONCLUSIÓN

Este trabajo ha perseguido tres objetivos: 1) hacer un recorrido por los principales modelos de descentralización de la administración tributaria en el mundo; 2) ofrecer una síntesis de los principales argumentos económicos que respaldan las distintas opciones en el debate descentralización *versus* centralización; y 3) sobre la base de la descripción y funcionamiento

de la administración tributaria en España, ofrecer una serie de comentarios ligados a la necesidad de coordinación entre niveles de gobierno. Con este guión pueden extraerse una serie de conclusiones que, al mismo tiempo, ofrecen algunas orientaciones sobre el futuro reto de las administraciones tributarias en nuestro país.

En primer lugar, debe reconocerse no sólo la heterogeneidad existente de modelos de descentralización de la administración tributaria (lo que dificulta la realización de una posible taxonomía) sino también el estrecho vínculo entre el esquema elegido y las peculiaridades propias del país: historia, restricciones constitucionales, condicionantes políticos, relaciones financieras intergubernamentales, etc. Ello conduce a que no existan planteamientos fácilmente exportables al tiempo que los modelos se encuentran en continua evolución.

En segundo lugar, a pesar de que una aproximación preliminar al tema nos sugiriese lo contrario, conviene señalar que no existe un vínculo directo entre descentralización tributaria y descentralización de la administración tributaria (Suecia), ni ésta se encuentra necesariamente ligada a más autonomía fiscal por parte de los gobiernos subcentrales (Alemania) ni que el modelo de descentralización de la agencia tributaria deba seguir un patrón único y homogéneo en todo el país (Canadá).

En tercer lugar, y dado el peso de los argumentos relacionados con la eficiencia y los costes de la descentralización, parece evidente que el diseño más adecuado para una administración tributaria descentralizada debe tener en cuenta, con la misma ponderación, argumentos de eficiencia y eficacia económica y posicionamientos políticos federalistas. El otras palabras, si bien la descentralización de la administración tributaria tiene poderosos argumentos de Economía Política que la respaldan (y, con matices, son relativamente fáciles de exponer a la ciudadanía), no es menos cierto que la gestión de la AEAT llevada hasta el día de hoy cuenta con suficientes activos como para no renunciar a ellos por un mal entendido federalismo que puede deteriorar las relaciones del contribuyente con la(s) administración(es).

En este sentido, y en cuarto lugar, dada la experiencia internacional disponible, los argumentos económicos proporcionados y la previsible naturaleza del futuro modelo de financiación autonómica, resulta obvio que el diseño de la administración tributaria en España debe evitar los dos extremos: la completa descentralización o el reforzamiento de la AEAT como administración, si no única, sí principal del modelo tributario español. Ahora bien, ese equilibrio propuesto no resulta fácil de aprehender ni de poner en marcha pero tampoco conviene dramatizar este hecho, pues la experiencia internacional y la propia naturaleza de los procesos federales muestran que estas tensiones y difíciles equilibrios son inevitables.

Finalmente, conviene dedicar unas líneas a la principal propuesta sobre descentralización de la administración tributaria lanzada hasta el momento: la creación de consorcios entre la AEAT y las CC. AA. Un primer asunto a destacar es el considerable grado de imprecisión que contiene esta propuesta. Los mayores detalles acerca de su naturaleza y desarrollo se encuentran contenidos en el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006, aunque también desde otras Comunidades como Andalucía o la Comunidad Valenciana se ha apostado por iniciativas similares pero con igual o superior grado de imprecisión.

Según, por tanto, lo recogido en el Estatuto catalán, nos encontraríamos con dos etapas en el proceso de descentralización de la administración tributaria. En la primera, se crearía la Agencia Tributaria de Cataluña (ATC), encargada de la gestión, recaudación, liquidación e inspección de todos los tributos propios del gobierno regional, así como, por delegación del Estado, de los tributos estatales cedidos totalmente. La AEAT, por su parte, mantendría sus

competencias en el resto de tributos devengados en Cataluña. En esta primera fase (que puede durar hasta 2 años) se crearía también un Consorcio en el que, de forma paritaria, se encontrarían representados la ATC y la AEAT. La misión de este Consorcio sería la de llevar a cabo las anteriores funciones tributarias de forma conjunta entre ambas administraciones y referidas no sólo a las figuras impositivas anteriores sino también a los tributos que el Estado pudiera delegar en favor del gobierno regional y a los que, por su naturaleza o especial trascendencia para el gobierno autonómico, requieran dicha colaboración.

En una segunda etapa este Consorcio se transformaría en la Agencia Tributaria en Cataluña que, de forma única, tendría competencias sobre todos los impuestos devengados en Cataluña. Cabe la duda de qué ocurrirá con los impuestos aduaneros o la forma de resolver los llamados “puntos de conexión” sin una AEAT, amén de otros interrogantes sobre aspectos organizativos, recursos humanos, toma de decisiones, etc., que ya de por sí se desconocen para la etapa previa del Consorcio. Al menos una cosa sí parece clara: la propuesta catalana (y otras que han replicado su contenido) abogan por adoptar una forma jurídica similar a la de la AEAT, por los comprobados efectos beneficiosos que una mayor flexibilidad tiene sobre su eficacia y eficiencia.

Notas

* Agradezco los comentarios recibidos de Santiago Lago, Regina Losada e Isabel Comas. También la inestimable colaboración de Alex Esteller al proveerme de bibliografía e ideas novedosas respecto al tema. No obstante, cualquier error u omisión es de mi exclusiva responsabilidad.

1 Existe un caso interesante de colaboración entre gobiernos locales en Ohio que, sobre la base de intereses comunes, han creado una Agencia Central de Recaudación que gestiona los impuestos sobre la renta de 43 municipios. Esta Agencia es financiada por los municipios que conforman el consorcio que, sobre la base de su autonomía fiscal, pueden adherirse a ella o no.

2 A modo de anécdota, se puede señalar que esta información es transmitida en formato papel, pues los distintos gobiernos regionales no operan con el mismo sistema informático. El fracaso de la empresa FISCUS, creada en 2001 por el gobierno federal y 15 estados federados para ofrecer un software común a contribuyentes y administraciones, ilustra estos problemas. Ahora la apuesta en este sentido se denomina EOSS, basada en la plataforma tecnológica del sistema bávaro.

3 Por ejemplo, la recaudación del ITPAJD cuando ésta se lleve a cabo con efectos timbrados.

4 Estimaciones del Departamento de Economía de la Generalitat catalana han calculado dichos costes en 36 millones de euros solamente para Cataluña.

BIBLIOGRAFÍA

- Amez, L. y Moesen, W. 1994. De Taxatiediensten van de Vennootschapsbelasting. Center for Economic Studies, mimeo.
- Bell, M. E. 1999. «An Optimal Property Tax: Concept and Practices» [en línea], ponencia presentada en el curso “Intergovernmental Fiscal Relations and Local Financial Management” organizado por el World Bank Institute en Almaty (Kazajistán) entre los días 17 y 21 de abril de 2000. <<http://www1.worldbank.org/wbiwp/decentralization/Courses/Almaty/mbell.pdf>> [Consulta: 16 de enero de 2007].
- Bird, R. M. 2001. «Subnational Revenues: Realities and Prospects». Working Paper 0401. Georgia State University.
- Bird, R. M.; Wallich, C. I. y Peteri, G. 1995. «Financing Local Government in Hungary», en R. M. Bird, R. D. Ebel e C. I. Wallich (eds.). *Decentralization of the Socialist State: Intergovernmental Finance in Transition Economies*. Washington D. C.: World Bank.
- Casanegra, M. 1990. «Administering the VAT», en M. Gillis et al. (eds.). *Value Added Taxation in Developing Countries*. Washington D. C.: World Bank.
- Cremer, H. y Gahvari, F. 2000. «Tax Evasion, Fiscal Competition and Economic Integration», *European Economic Review*, 44 (9), pp. 1633-1657.

- Dillinguer, W. 1991. *Urban Property Tax Reform Guidelines and Recommendations: Urban Management and Municipal Finance*. Washington D. C.: World Bank.
- Erard, B. y Vaillancourt, F. 1992. «The Compliance Costs of a Separate Personal Income Tax System for Ontario: Simulations for 1991». Toronto: Fair Tax Commission.
- Esteller, A. 2003. «La eficiencia en la administración de los tributos cedidos», *Papeles de Economía Española*, 95, pp. 320-334.
- 2006. La administración tributaria en España. Universidad de Barcelona, mimeo.
- Grady, P. 1997. «An Analysis of Personal Income Tax Flows to Provinces under the Income Tax Collection Agreements», *Global Economics* (diciembre).
- Güth, W.; Levati, V. y Sausgruber, R. 2005. «Tax Morale and (De-)Centralization: An Experimental Study», *Public Choice* 125 (1-2), pp. 171-188.
- Hemming, R.; Mates, N. y Potter, B. 1997. «India», en T. Ter-Minassian (ed.). *Fiscal Federalism in Theory and Practice*. Washington D. C.: IMF.
- Lachance, R. y Vaillancourt, F. 2001. «Quebec's Tax on Income: Evolution, Status and Evaluation», en D. Brown (ed.). *Tax Competition and the Fiscal Union: Balancing Competition and Harmonization in Canada*. Kingston: Institute of Intergovernmental Relation.
- Milare, C. E. Jr. 2003. «Tax Assignment and Subnational Fiscal Autonomy», *Bulletin for International Fiscal Documentation* (diciembre).
- Martínez-Vázquez, J. y Timofeev, A. 2005. «Choosing between Centralized and Decentralized Models of Tax Administration». Working Paper 05-02. Georgia State University.
- Mikesell, J. L. 2003. «International Experiences with Administration of Local Taxes: a Review of Practices and Issues» [en línea]. World Bank Thematic Group on Tax Policy and Administration, marzo de 2003. <<http://www1.worldbank.org/wbiep/decentralization/library1/Mikesell.pdf>> [Consulta: 16 de enero de 2007].
- Moesen, W. A. y Persoon, A. 2002. «Measuring and Explaining the Productive Efficiency of Tax Offices: a Non-Parametric Best Practice Frontier Approach». *Tijdschrift voor Economie in Management*, 3, pp. 399-416.
- Plamondon, R. y Zussman, D. 1998. «The Compliance Costs of Canada's Major Tax Systems and the Impact of Single Administration», *Canadian Tax Journal*, 46 (4), pp. 761-785.
- Radian, A. 1980. *Resource Mobilization in Poor Countries, Implementing Tax Policies*. Nueva Jersey: Transaction.
- Rubio, J. J. 2004. ¿Tiene ventajas una agencia tributaria integrada a nivel nacional? El caso de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria en España. Universidad de Castilla-La Mancha, mimeo.
- Sjoquist, D. L. y Walker, M. B. 1999. «Economies of Scale in Property Tax Assessment», *National Tax Journal*, 52, pp. 207-220.
- Slemrod, J. y Blumenthal, M. 1996. «The Income Tax Compliance Cost of Big Business», *Public Finance Quarterly*, 24 (4), pp. 411-438.
- Stowhase, S. y Traxler, C. 2005. «Tax Evasion and Auditing in a Federal Economy». *International Tax and Public Finance*, 12, pp. 515-531.
- Tannewald, R. 2001. «Are State and Local Revenue Systems Becoming Obsolete?». *New England Economic Review*, 4, pp. 27-43.
- Vaillancourt, F. 1989. «The Administrative and Compliance Costs of Personal Income and Payroll Tax System in Canada, 1986». *Canadian Tax Paper*, 86.
- Vehorn, C. L. y Ahmad, E. 1997. «Tax Administration», en T. Ter-Minassian (ed.). *Fiscal Federalism in Theory and Practice*. Washington D. C.: IMF.
- Wildasin, D. 2003. «Fiscal Competition: An Introduction», *Journal of Public Economic Theory*, 5 (2), pp. 169-176.

IGNACIO LAGO PEÑAS _Universidad Pompeu Fabra
JOSÉ RAMÓN MONTERO GIBERT _Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales (Instituto Juan March)/
Universidad Autónoma de Madrid _[131-150]

Atajos informativos y voto en tres referendos españoles



Es bien conocido que los votantes tienen una escasa información política en las elecciones de masas. Sin embargo, se suele señalar que pueden usar la heurística o atajos cuando deciden a quién apoyan. Este artículo emplea las encuestas del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) realizadas con motivo de los referendos constitucionales de 1978 y 2005 y el referendo sobre la entrada de España en la OTAN en 1986 para analizar si los atajos permiten a los votantes mal informados emular el comportamiento de los votantes relativamente bien informados. &

& Palabras clave: atajo, heurística, elecciones, referendo

1. INTRODUCCIÓN¹

Entre los fundamentos de los modelos clásicos de la democracia, en particular de la ateniense, la existencia de ciudadanos bien informados e interesados en la política es probablemente el más importante (Held, 1996). En la famosa oración fúnebre atribuida a Pericles en el siglo V antes de Cristo y compuesta por Tucídides pocas décadas después de que fuese pronunciada, por ejemplo, puede leerse que “arraigada está en ellos [los atenienses] la preocupación de los asuntos privados y también de los públicos; y estas gentes, dedicadas a otras actividades, entienden no menos de los asuntos públicos. Somos los únicos, en efecto, que consideramos al que no participa de estas cosas, no ya un tranquilo, sino un inútil, y nosotros mismos, o bien emitimos nuestro propio juicio, o bien deliberamos rectamente sobre los asuntos públicos, sin considerar las palabras un perjuicio para la acción, sino el no aprender de antemano mediante la palabra antes de pasar de hecho a ejecutar lo que es preciso”².

Sin embargo, décadas de investigación con datos individuales tras la aparición de las primeras encuestas en los años cuarenta del siglo pasado han puesto de manifiesto repetida e incontestablemente la ignorancia y falta de sofisticación de los votantes³. Berelson, Lazarsfeld y Gaudet (1954: 307-310) fueron algunos de los primeros que señalaron estas carencias de los individuos cuando concluían que “nuestros datos revelan que ciertos requerimientos comúnmente asumidos para el adecuado funcionamiento de la democracia no se encuentran en el comportamiento del ciudadano medio (...). Muchos votan sin una implicación real en las elecciones (...). El ciudadano no tiene mucha información sobre los detalles de la campaña (...). En un sentido riguroso o estricto los votantes no son muy racionales”. Y poco después Campbell, Converse, Miller y Stokes (1960: 543) confirmaban que “[el electorado] es casi completamente incapaz de juzgar la racionalidad de las acciones del gobierno; sabe poco sobre las políticas particulares y lo que ha conducido a ellas, la masa del electorado no es capaz de valorar ni los objetivos ni la adecuación de los medios para conseguir tales fines”. De este modo, el estudio de la opinión pública ha estado dominado por el llamado *minimalismo*: los ciudadanos se caracterizan por (1) su mínimo nivel de atención e información política; (2) su mínimo dominio de conceptos políticos abstractos; (3) la mínima estabilidad de sus preferencias; y (4) sus mínimos niveles de limitaciones en sus actitudes (Sniderman, Brody y Tetlock, 1991: cap. 1).

No parece difícil justificar este minimalismo. Por un lado, dada la minúscula probabilidad de que los votantes puedan influir en los resultados de las elecciones, tienen escasos incentivos para informarse. Su ignorancia no hace sino evidenciar su racionalidad (Downs, 1957). Por otro, y como ya señalara Sieyès⁴, a diferencia de la democracia ateniense, las democracias representativas son una expresión de la división del trabajo: unos pocos regulan y dirigen el proceso social sin consultar constantemente a los demás (Ferejohn, 1990). La eficiencia de esta separación de papeles desaparecería si al final gobernantes y gobernados supieran lo mismo sobre los asuntos públicos. Precisamente lo que los ciudadanos persiguen a través de un contrato social es despreocuparse en gran medida de la política.

Pero que los ciudadanos no tengan mucha información no significa que sean incapaces de tomar decisiones políticas razonadas⁵. En la gráfica expresión de Key (1966: 7), “los votantes no son tontos”. Sobre todo desde los años noventa del siglo pasado, aunque ya aparece sugerido en Downs (1957), por ejemplo, se ha observado que los individuos pueden compensar en muchas ocasiones su limitada información política a través de la utilización de la heurística⁶.

Por heurística se entiende en este caso el empleo de atajos de decisión que posibilitan organizar y simplificar las decisiones políticas de un modo eficiente, en el sentido de que requieren muy poca información para manejarse con problemas incluso complejos (Sniderman *et al.*, 1991: 19). O, en otras palabras, atajos mentales que necesitan una escasa información para realizar juicios políticos rigurosos (Kuklinski y Quirk, 2000: 153). Entre los numerosos atajos que se han señalado se cuentan la opinión de los líderes (Berelson *et al.*, 1954), la identificación partidista o la ideología (Downs, 1957), la historia o el pasado reciente (Downs, 1957; Fiorina, 1981; Key, 1966), la demografía (Popkin *et al.*, 1976), el apoyo de los grupos de interés (Lupia, 1994) o características de los políticos como el género (McDermott, 1997), la raza (Sigelman *et al.*, 1995), la orientación sexual (Golebiowska, 2001) o la ocupación (McDermott, 2005).

Para ilustrar cómo funcionan los atajos, y en consonancia con el análisis empírico que acometeremos más adelante, imaginemos un referendo acerca de la entrada de un país en una organización internacional. En lugar de invertir un largo tiempo en estudiar los pros y contras de esta entrada, cuya complejidad puede hacer además que se le escapen, un votante puede simplemente seguir el curso de acción que le recomienda su partido. La ideología o el partido político funcionan como un sustituto (en muchos casos perfecto) de la información. De este modo, gracias a la utilización de atajos, el comportamiento de los individuos poco informados acaba pareciéndose mucho, si es que no resulta idéntico, al de los bien informados (véase, por ejemplo, Lupia, 1994).

Evidentemente, no todos los posibles atajos que se han referido son útiles en todas las circunstancias. Para evitar explicaciones de *caja negra*, en las que la conexión entre el *input* (el atajo) y el *output* (el comportamiento) se desconoce, resulta imprescindible mostrar no sólo que la gente utiliza los atajos, sino también aclarar bajo qué condiciones lo hace. En caso contrario, como advierten Sniderman *et al.* (1991: 70), el riesgo de que cualquier correlación entre la variable dependiente y alguna independiente sea tomada como evidencia de un atajo es elevado.

Esta teoría acerca de las capacidades de la heurística ha sido desarrollada recientemente por Lupia y McCubbins (1998) combinando la psicología social y la teoría de la elección racional⁷. Tomar decisiones razonadas pasa por tener información, esto es, por ser capaz de estimar las consecuencias de las acciones. Existen dos caminos para obtener esta información, como ya señalaba Pericles: a través de la experiencia personal, una estrategia no siempre posible y, por supuesto, exigente en cuanto a la inversión en tiempo y esfuerzo, o siguiendo lo que otros actores hacen, dicen o escriben. Pero aprender de los demás requiere que tenga lugar la persuasión, es decir, el cambio en las creencias que maneja un individuo (Lupia y McCubbins, 1998: 40), y la persuasión sólo es posible cuando se satisfacen tres condiciones: (1) la persona que aprende no está segura de qué alternativa es la mejor; (2) cree que la persona de la que aprende tiene el conocimiento que ella desea; y (3) considera que la persona de la que aprende tiene un incentivo para revelar lo que sabe. En fin, las características del actor del que se aprende, las condiciones en las que se aprende y las propias características de quien aprende determinan la utilidad de un atajo⁸.

En este artículo se estudia cómo han funcionado los atajos informativos en el comportamiento electoral de los españoles en los referendos relativos a la aprobación de la Constitución Europea (2005), a la entrada de España en la OTAN (1986) y la aprobación de la Constitución Española (1978). Como tendremos ocasión de ver más adelante, el análisis de una nueva democracia como la española en momentos separados por casi tres décadas permite revisar cómo surgen los atajos y cómo cambia su uso cuando se acumulan experiencias electorales.

No podemos olvidar que, con excepciones como el estudio de Torcal y Lago (2005), no se dispone de evidencia empírica sobre el empleo de la heurística en los procesos electorales en España. El artículo se estructura del siguiente modo: después de esta introducción, se discute la relevancia política y sustantiva de los casos estudiados y se plantean las principales hipótesis; a continuación se realizan análisis empíricos individuales para cada referendo y, finalmente, se presentan las conclusiones y sus implicaciones políticas.

2. RELEVANCIA POLÍTICA Y TEÓRICA DEL ESTUDIO E HIPÓTESIS CAUSALES

Aunque los estudios sobre información política, y en particular la heurística, cuentan ya con una cierta tradición, sigue siendo limitada la evidencia acumulada al margen de Estados Unidos o Gran Bretaña, y cuando se trata de las democracias de la tercera ola todavía son más escasas las investigaciones disponibles. Sin embargo, el análisis de las nuevas democracias como la española resulta especialmente interesante porque permite combinar la *sección cruzada* y el tiempo. En efecto, cuando se estudian democracias tradicionales se puede constatar el uso de la heurística, pero no es posible determinar –por razones obvias– cuándo y cómo se empieza a utilizar. ¿Se pueden usar atajos cuando no se tiene ninguna experiencia electoral? ¿Cuánto cambia el impacto de la heurística en el comportamiento electoral cuando se consolida una democracia? Detenerse en España en 1978, cuando se estaba en plena transición a la democracia, y en 2005, cuando la normalización democrática es un hecho, nos permite ofrecer algunas respuestas a estos interrogantes.

Por otro lado, los análisis de la heurística se suelen realizar en los laboratorios o tienen como objeto procesos políticos poco relevantes, como reformas de seguros (Lupia, 1994). El estudio de los referendos constitucionales de 1978 y 2005, y el de la entrada de España en la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), absolutamente centrales en la política española, posibilita superar esta limitación y discutir la relevancia de los atajos en procesos electorales de primer nivel. Además, en la medida en que se refieren a toda España, las encuestas que se manejan garantizan un elevado número de observaciones algo que, como es de esperar, facilita la inferencia estadística⁹. En fin, los referendos proporcionan un contexto particularmente apropiado para reflexionar sobre la heurística: los votantes deben escoger entre posibilidades que les vienen impuestas exógenamente y suelen ser, dada su novedad, más complejas que las que se encuentran en las elecciones al uso. Puesto que es probable que los votantes estén confusos acerca de las consecuencias de la aprobación de un referendo, el recurso a los atajos para superar su ignorancia inicial debería de ser más intenso de lo habitual.

La hipótesis básica que queremos falsar en este artículo es que *el comportamiento electoral de los votantes españoles poco informados en los tres referendos señalados se acaba pareciendo (algo más) al de los muy informados gracias al uso de los atajos*. Los distintos niveles de competitividad electoral de los referendos y su separación temporal nos permite contrastar dos hipótesis complementarias. En primer lugar, que manteniéndose *todo lo demás igual*, *cuanto menor sea la competitividad electoral, el comportamiento electoral de los individuos que tienen mucha información política y el de que no tienen ninguna será más parecido, esto es, en las consultas sobre la Constitución Española y la Constitución Europea habrá más semejanzas entre ellos que en la de la OTAN*.

La razón es que en contextos de amplio consenso las fuentes de información que tiene a su disposición un individuo no facilitarán mensajes contradictorios y sugerirán, por tanto, un mismo curso de acción.

En segundo lugar, pensamos que, *todo lo demás igual, la utilización de los atajos informativos será mayor a medida que se avanza en el desarrollo de la práctica democrática*. Dados los dispares niveles de competitividad de los referendos, para controlar en alguna medida esta variable nos quedaremos con las consultas de 1978 y 2005. Así, *en el referendo constitucional de 2005 los ciudadanos deberían de ser más capaces de emplear los atajos para decidir su voto que en el de la Constitución Española*.

De todos modos, y aunque técnicas como el análisis de panel de sección cruzada (Firebaugh, 1997), por ejemplo, serían más adecuadas para nuestros intereses, las notables diferencias en las cuestiones que contienen cada una de las encuestas sólo permite un análisis de sección cruzada individual para cada una de los referendos. Las inferencias sobre la influencia del paso del tiempo o la experiencia democrática deben interpretarse, por tanto, con prudencia.

Por otra parte, entre los múltiples atajos que se pueden seguir, en los estudios empíricos que realizaremos sólo contemplamos dos: la identificación partidista o, más bien, el voto a los partidos y, en el referendo de la OTAN, las influencias interpersonales. Las preguntas contenidas en los cuestionarios no nos permiten especificar más estrategias de adquisición de información.

3. ANÁLISIS EMPÍRICO

En la Tabla 1 se presentan los niveles de conocimiento declarados de los españoles acerca de los contenidos de la Constitución Europea y la Española y las ventajas e inconvenientes de la permanencia de España en la OTAN¹⁰. Un 84% y un 65% de los individuos manifestaba que conocía poco o nada la Constitución Europea y la OTAN, respectivamente; mientras que, por el contrario, algo más de la mitad señalaba que estaba suficientemente informado sobre la Constitución Española. En fin, no parece que los españoles se aproximen demasiado a los ciudadanos que preconizan los modelos clásicos de la democracia.

Tabla 1: Grado de conocimiento del tema que se discute en el referendo

	<i>Constitución Europea</i>		<i>Alianza Atlántica</i>		<i>Constitución Española</i>		
	%	N	%	N	%	N	
Mucho	1,4	34	2,1	51	Se considera informado	50,7	591
Bastante	13,7	329	32,0	796			
Poco	59,8	1436	41,7	1036	No se considera informado	40,1	467
Ninguno	24,0	575	23,0	571			
NS/NC	1,1	23	1,3	33	NS/NC	9,3	108
Total	100	2400	100	2487	Total	100	1166

*En negrita, las categorías modales.

Fuente: CIS 2582, CIS 1522 y CIS 1175.

Para comprobar empíricamente la hipótesis de que los individuos se pueden comportar (casi) como si estuvieran bien informados sobre la política, pese a no estarlo, gracias a la heurística, hemos analizado sucesivamente las decisiones de votar a favor y en contra en los tres referendos y también el voto en blanco en los dos últimos celebrados¹¹. En la Tabla 2 se presentan los resultados de cada uno de ellos: los niveles de participación han oscilado entre el 67,11% en el referéndum de la Constitución Española y el 42,32% en el de la Constitución Europea, pasando por el 59,42% en el caso de la OTAN. Por su parte, la Constitución Española concitó el apoyo más mayoritario, con cerca del 90% de los votos válidos, seguida por la Constitución Europea, con más del 76%, y la permanencia de España en la OTAN, con el 53%.

Tabla 2: Resultados de los referendos constitucionales y de la OTAN

	<i>Constitución Española</i>	<i>OTAN</i>	<i>Constitución Europea</i>
Censo	26 632 180	29 024 494	33 582 825
Votantes	17 873 271 (67,11%)	17 246 452 (59,42%)	14 202 663 (42,32%)
Abstención	8 758 909 (32,89%)	11 778 042 (40,58%)	19 359 017 (57,68%)
Votos válidos	17 773 948 (99,29%)	17 054 603 (98,89%)	14 081 966 (99,14%)
Votos nulos	1 33 786 (0,75%)	191 849 (1,11%)	122 697 (0,86%)
Resultados			
Sí	15 706 078 (88,54%)	9 054 509 (53,09%)	10 804 464 (76,73%)
No	1 400 505 (7,89%)	6 872 421 (40,30%)	2 928 409 (17,24%)
En blanco	632 902 (3,57%)	1 127 673 (6,61%)	849 093 (6,03%)

Fuente: <http://www.elecciones.mir.es>.

Todas las variables dependientes de los análisis empíricos son dicotómicas, de tal manera que el valor 1 siempre corresponderá al voto favorable y el 0 al desfavorable o, en su caso, al blanco. Hemos seleccionado, por tanto, modelos *logit* binomiales, equivalentes a los *logit* multinomiales, pero más sencillos en su interpretación (Álvarez y Nagler, 1998)¹².

Las encuestas que empleamos son los estudios del CIS 1175 (noviembre de 1978: referendo de la Constitución Española), 1522 (marzo de 1986: referendo de la OTAN) y 2582

(noviembre de 2004: referendo de la Constitución Europea): el primero y el último son preelectorales y el segundo postelectoral. Los criterios que hemos seguido para escoger estos tres estudios han sido su proximidad a la fecha de celebración del referendo (mejor si eran postelectorales) y la existencia de preguntas en el cuestionario adecuadas para nuestros propósitos.

3.1. El referendo de la Constitución Española

En la explicación del voto en el referendo constitucional de 1978 sólo se contemplan las siguientes variables:

- *Voto a favor/en contra*: 1 si el individuo pensaba votar a favor, 0 si pensaba votar en contra.
- *Conocimiento de la Constitución Española*: 1 si el individuo declaraba que estaba suficientemente informado, 0 si no lo consideraba así.
- *Voto en las generales de 1977*: 1 si el individuo votó en las elecciones de 1977 a un partido que apoyaba el sí a la Constitución (AP, PSOE, DC, PSP, UCD, PCE y PDC), 0 si no votó, no contesta o votó a un partido que respaldaba la abstención (PNV).

Tabla 3: Estadísticos descriptivos de las variables empleadas en la explicación del voto en el referendo de la Constitución Española

<i>Variables</i>	<i>Media</i>	<i>Desv. típica</i>	<i>Mínimo</i>	<i>Máximo</i>
Voto a favor/en contra	0,91	0,28	0	1
Conocimiento de la Constitución Española	0,56	0,50	0	1
Voto en las generales de 1977	0,63	0,48	0	1

Fuente: CIS 1175.

Puesto que no se dispone de ninguna cuestión que se refiera a la opinión de los individuos sobre el texto constitucional, hemos empleado la propia información que manejaba cada individuo como *proxy* de su impacto. Al igual que Lupia (1994), por ejemplo, nuestra hipótesis es que cuanto mayor sea el nivel de información, más probable es el voto afirmativo. El mecanismo detrás de esta idea es que la implicación garantiza el conocimiento de la importancia de la Constitución Española en el proceso de transición democrática. La hipótesis es que los individuos que votaron en las elecciones generales del año anterior a partidos que luego hicieron campaña a favor del sí a la Constitución, tendrán una mayor probabilidad de votar favorablemente que los demás. Como único atajo posible presentamos la movilización o los mensajes de los partidos.

Los resultados de la regresión aparecen en la Tabla 4. Además de la constante, la única variable estadísticamente significativa, si bien al 10% es el atajo de los partidos; su signo es el esperado, positivo. El conocimiento del contenido del texto de la Constitución Española no

es relevante para explicar el voto y muestra el signo contrario al esperado, negativo: a mayor información, menor probabilidad de votar a favor. Aunque el ajuste del modelo es malo, el porcentaje de casos correctamente predichos, más del 92%, es satisfactorio.

Tabla 4: Modelos para explicar el voto en el referendo de la Constitución Española

Variable dependiente	Modelo
	Voto a favor/en contra
<i>Voto en las generales de 1977</i>	
(Referencia: sin respuesta/abstención)	
Partido a favor	0,59** (0,34)
<i>Conocimiento de la Constitución Española</i>	
(Referencia: no)	
Sí	-0,23 (0,36)
Constante	2,27* (0,38)
Pseudo R ²	0,01
% Correctamente predichos	92,7
N	575

La estimación es por máxima verosimilitud. Errores típicos entre paréntesis.

*p<0,01; **p<0,10.

Fuente: CIS 1175.

En la Tabla 5 hemos calculado cuál es la probabilidad de votar a favor de la Constitución Española de los individuos según su conocimiento declarado de la misma. Si efectivamente los atajos son utilizados, sobre todo por parte de aquellos que más los necesitan (los menos informados), los comportamientos de los ciudadanos bien y mal informados tenderán a ser similares, al menos más de lo que esperarían los modelos clásicos de la democracia. Como se puede observar, la diferencia en la probabilidad de votar a favor de los españoles que tenían un conocimiento suficiente de la Constitución y los que no lo tenían es apenas de dos puntos porcentuales: la probabilidad de que los primeros voten a favor es de un 92% y de que lo hagan los segundos es de un 94%.

Para establecer quiénes emplean en mayor medida los atajos y cuáles son sus consecuencias diferenciadas, hemos comparado el comportamiento electoral de los votantes que manejan la heurística y el de que los que no lo hacen dentro de cada categoría de información.

Pensamos que el atajo debería ser usado sobre todo por aquellos que más lo necesitan, los menos informados, de modo que sus decisiones se deberían parecer más a las de los ciudadanos informados cuando siguen el atajo que cuando no lo hacen. No obstante, en la medida

en que la experiencia electoral de los españoles era todavía escasa en 1978, esperamos que este recurso a los atajos fuese menor ahora que en el referendo constitucional de 2005.

Los resultados de la Tabla 5 muestran que la heurística tiene un impacto similar para todos los votantes: la probabilidad de votar a favor es cuatro puntos porcentuales mayor para los que emplean el atajo, se tenga o no un conocimiento adecuado de la Constitución Española.

Tabla 5: Probabilidad media de votar a favor de la Constitución Española (%)

Variable dependiente	Conocimiento suficiente de la Constitución Española	
	Sí	No
Voto a favor/en contra	92	94
<i>Sin atajo*</i>	89	91
<i>Con atajo**</i>	93	95

*Partido que apoyaba el voto a favor en las generales de 1977.

**Sin respuesta o partido que respaldaba la abstención en las generales de 1977.

Fuente: CIS 1175.

3.2. El referendo de la OTAN

En la explicación del voto en el referendo de la OTAN, manejamos las siguientes variables:

- *Voto a favor/en contra*: 1 si el individuo votó a favor, 0 si votó en contra.
- *Voto a favor/en blanco*: 1 si el individuo votó a favor, 0 si votó en blanco.
- *Conocimiento de la OTAN* (nivel de información declarado sobre las ventajas e inconvenientes de la permanencia de España en la Alianza Atlántica): 0 nada informado; 1 poco informado; 2 bastante o muy informado.
- *Valoración del resultado del referendo*: 0 si cree que el resultado del referendo fue malo o muy malo; 1 si no sabe o no contesta; 2 si cree que fue regular y 3 si cree que fue bueno o muy bueno.
- *Voto en las generales de 1982*: 2 si el individuo votó en las elecciones de 1982 a un partido que apoyaba el sí a la entrada de España en la OTAN (PSOE y CDS)¹³, 1 si no votó, votó en blanco, no sabe o no contesta o votó a un partido que pidió la abstención (AP) o no se manifestó claramente (CeU y PNV); 0 si votó a un partido que apoyaba el no (PCE)¹⁴.
- *Frecuencia de las conversaciones sobre la OTAN*: frecuencia de las conversaciones que ha mantenido cada individuo acerca de la Alianza Atlántica con sus familiares, amigos o compañeros de trabajo): 0 nunca; 1 alguna vez; 2 varias veces; 3 con frecuencia. Se trata como una variable continua.
- *Opiniones sobre la OTAN*: 1 si las opiniones sobre la permanencia de España en la OTAN de los familiares, amigos o compañeros de trabajo del encuestado eran más bien favorables y 0 si eran más bien desfavorables o estaban divididas.

Tabla 6: Estadísticos descriptivos de las variables empleadas en el análisis del referendo de la OTAN

<i>Variables</i>	<i>Media</i>	<i>Desv. típica</i>	<i>Mínimo</i>	<i>Máximo</i>
Voto a favor/contra	0,57	0,50	0	1
Voto a favor/en blanco	0,89	0,31	0	1
Conocimiento de la OTAN	1,01	0,88	0	2
Valoración del resultado en el referendo	1,83	1,16	0	3
Voto en las generales de 1982	1,42	0,55	0	2
Frecuencia de las conversaciones sobre la OTAN	1,22	1,17	0	3
Opiniones sobre la OTAN	0,35	0,48	0	1

Fuente: CIS 1522.

Los posibles atajos que planteamos en este caso son dos: los partidos y las influencias interpersonales¹⁵. Además, reemplazamos la información por la valoración del resultado del referendo como variable independiente. Puesto que no existen otras alternativas, esta valoración actúa como *proxy* del impacto esperado, positivo o negativo, de la permanencia de España en la OTAN¹⁶.

Los resultados de las regresiones aparecen en las tablas 7 y 8. En ambos casos hemos estimado dos modelos. El (1) reproduce, *mutatis mutandis*, el que se manejaba en el análisis anterior, mientras que el (2) añade el atajo de las influencias interpersonales. En primer lugar, en la decisión de votar a favor frente a la de hacerlo en contra de la permanencia de España en la OTAN, los dos atajos funcionan como se esperaba (Tabla 7). Salvo la categoría de *sin respuesta/abstención* de la variable sobre el voto en las generales de 1982 en la especificación (2), todas las variables son estadísticamente significativas y tienen los signos esperados.

Por un lado, los individuos que votaron en 1982 a partidos que pedían el sí en el referendo tienen una mayor probabilidad de votar favorablemente que los demás. Por otro, cuanto más frecuentes eran las discusiones sobre la OTAN, menor es la probabilidad de votar favorablemente. Finalmente, cuando las opiniones sobre la OTAN de las personas con las que se relacionaban los ciudadanos eran más bien favorables, mayor es la probabilidad de votar favorablemente¹⁷. En segundo lugar, en la decisión de votar a favor o en blanco el único atajo que funciona es el partido (Tabla 8). Aunque tienen los signos esperados, las variables que se refieren a las influencias interpersonales no son relevantes para explicar el voto. Todas las demás variables son estadísticamente significativas al 1% y tienen efectos en el mismo sentido que antes. Los ajustes de los modelos son satisfactorios: el porcentaje de casos correctamente predichos siempre supera el 86%.

Tabla 7: Modelos para explicar el voto en el referendo de la OTAN (I)

Variable dependiente	Modelos	
	(1) Voto a favor/en contra	(2) Voto a favor/en contra
<i>Voto en las generales de 1982</i>		
(Referencia: partido en contra)		
Sin respuesta/abstención	1,06** (0,50)	0,27 (0,75)
Partido a favor	2,17 (0,50)	1,85* (0,74)
<i>Valoración del resultado del referendo</i>		
(Referencia: malo o muy malo)		
No sabe/no contesta	4,77* (0,54)	5,44* (1,06)
Regular	3,97* (0,53)	4,58* (1,03)
Buena o muy buena	6,80* (0,53)	7,83* (1,03)
<i>Frecuencia de las discusiones sobre la OTAN</i>		-0,32** (0,15)
<i>Opiniones sobre la OTAN en las discusiones</i>		1,66* (0,29)
Constante	-6,04* (0,70)	-6,53* (1,28)
Pseudo R ²	0,54	0,65
% Correctamente predichos	86,03	89,98
N	1267	848

La estimación es por máxima verosimilitud. Errores típicos entre paréntesis.

*p<0,01.

Fuente: CIS 1522.

Tabla 8: Modelos para explicar el voto en el referendo de la OTAN (II)

Variable dependiente	Modelos	
	(1) Voto a favor/en contra	(2) Voto a favor/en contra
<i>Voto en las generales de 1982</i>		
(Referencia: sin respuesta/abstención)		
Partido a favor	1,95* (0,28)	2,20* (0,42)
<i>Valoración del resultado del referendo</i>		
(Referencia: malo o muy malo)		
No sabe/no contesta	2,63* (0,69)	3,49* (1,29)
Regular	2,40* (0,68)	3,00* (1,21)
Buena o muy buena	4,31* (0,67)	5,30* (1,21)
<i>Frecuencia de las discusiones sobre la OTAN</i>		-0,09 (0,24)
<i>Opiniones sobre la OTAN en las discusiones</i>		0,48 (0,41)
Constante	-2,28* (0,66)	-3,12* (1,30)
Pseudo R ²	0,26	0,34
% Correctamente predichos	90,21	93,00
N	817	486

La estimación es por máxima verosimilitud. Errores típicos entre paréntesis.

*p<0,01.

Fuente: CIS 1522.

En la Tabla 9, y de acuerdo con los resultados de los modelos (1) de las dos regresiones anteriores¹⁸, hemos calculado cuál es la probabilidad de votar a favor en el referendo frente a la de votar en contra y a la de votar en blanco según los distintos niveles de información declarados por los individuos. Dada la mayor competitividad entre el *sí* y el *no* en este caso, frente a los referendos constitucionales de 1978 y 2005, el comportamiento electoral de los individuos según su nivel de información no es tan parecido ahora. Los ciudadanos sin información tienen una probabilidad de votar a favor frente a la de hacerlo en contra once puntos porcentuales mayor que aquellos que disponen de mucha o bastante información. Las diferencias se reducen a los cuatro puntos cuando se trata de votar a favor o en blanco.

Tabla 9: Probabilidad media de votar a favor de la permanencia de España en la OTAN (%)

Variable dependiente	Nivel de información declarado sobre la OTAN		
	Ninguno	Poco	Mucho o bastante
Voto a favor/en contra	64	62	53
Voto a favor/en blanco	87	90	91

Fuente: CIS 1522.

3.3. El referendo de la Constitución Europea

En la explicación del voto en el referendo de la Constitución Europea, manejamos las siguientes variables:

- *Voto a favor/en contra*: 1 si el individuo pensaba votar a favor, 0 si pensaba votar en contra.
- *Voto a favor/en blanco*: 1 si el individuo pensaba votar a favor, 0 si pensaba votar en blanco.
- *Conocimiento de la Constitución Europea* (grado de conocimiento declarado acerca del contenido de la Constitución Europea): 0 ninguno; 1 poco; 2 mucho o bastante.
- *Europa como área de relaciones internacionales*: 1 si el individuo opina que el área más importante en las relaciones internacionales de España debe ser Europa, 0 en caso contrario.
- *Impacto de la Constitución Europea*: 3 si el encuestado cree que la Constitución Europea será buena o muy buena para España, 2 si cree que será indiferente; 1 si no sabe o no contesta; y 0 si cree que será mala o muy mala.
- *Voto en las generales de 2004*: 2 si el individuo votó en las elecciones de 2004 a un partido que apoyaba el *sí* a la Constitución Europea (PP, PSOE, CiU, PNV, CC y PA); 1 si no votó, votó en blanco o no sabe o no contesta; 0 si votó a un partido que apoyaba el *no* (BNG, ERC, IU, ICV, EA, CHA y NA-BAI).

Tabla 10: Estadísticos descriptivos de las variables empleadas en la explicación del voto en el referendo de la Constitución Europea

<i>Variables</i>	<i>Media</i>	<i>Desv. típica</i>	<i>Mínimo</i>	<i>Máximo</i>
Voto a favor/en contra	0,87	0,33	0	1
Voto a favor/en blanco	0,89	0,31	0	1
Conocimiento de la Constitución Europea	0,91	0,62	0	2
Europa como área de relaciones internacionales	0,46	0,50	0	1
Impacto de la Constitución Europea	2,16	1,05	0	3
Voto en las elecciones generales de 2004	1,60	0,61	0	2

Fuente: CIS 2582.

Las cuestiones que comprende el estudio del CIS sólo nos permiten estudiar el atajo de los partidos. Al igual que en los análisis anteriores, esperamos que el haber votado en las generales de 2004 a un partido que apoyaba el *sí* en el referendo tenga un efecto positivo en la probabilidad de votar afirmativamente. Los resultados de las regresiones aparecen en la Tabla 11. En la explicación de la decisión de votar a favor frente a la de hacerlo en contra, todas las variables son estadísticamente significativas al 1%, salvo las opiniones sobre el área preferente de las relaciones internacionales de España, y presentan los signos esperados.

Por un lado, cuanto mejor se valora el impacto para nuestro país de la Constitución Europea, mayor es la probabilidad de votar a favor. Por otro, los ciudadanos que votaron en 2004 a partidos que estaban en contra de la Constitución Europea tienen una mayor probabilidad de votar en contra. En cuanto a la decisión de votar a favor frente a la de hacerlo en blanco, sólo el ámbito de las relaciones internacionales españolas y el impacto bueno o muy bueno de la Constitución Europea para España son variables estadísticamente significativas, al 10% y al 1%, respectivamente. De todos modos, sólo la segunda variable tiene el signo esperado. Los ajustes de los modelos son más que aceptables.

Tabla 11: Modelos para explicar el voto en el referendo de la Constitución Europea

<i>Variable dependiente</i>	<i>Modelos</i>	
	<i>Voto a favor/en contra</i>	<i>Voto a favor/en blanco</i>
Europa como área de relaciones internacionales	0,24 (0,25)	-0,38** (0,22)
<i>Voto en las generales de 2004</i> (Referencia: partido en contra)		
Sin respuesta	1,88* (0,44)	-0,27 (0,52)
Partido a favor	1,81* (0,37)	0,25 (0,49)
<i>Impacto de la Constitución Europea</i> (Referencia: mala o muy mala)		
No sabe/no contesta	2,49* (0,36)	0,50 (0,41)
Indiferente	2,23* (0,36)	0,47 (0,41)
Buena o muy buena	5,03* (0,35)	3,23* (0,41)
Constante	-3,10* (0,46)	0,22 (0,59)
Pseudo R ²	0,43	0,25
% Correctamente predichos	91,49	89,88
N	1138	1116

La estimación es por máxima verosimilitud. Errores típicos entre paréntesis.

*p<0,01; **p<0,10.

Fuente: CIS 2582.

En la Tabla 12 hemos estimado de nuevo, en función de los resultados de las regresiones anteriores, la probabilidad de votar a favor en el referendo de la Constitución Europea según los diferentes niveles de información de los individuos. Para aclarar, además, quiénes emplean en mayor medida los atajos y cuáles son sus efectos, hemos comparado, al igual que en el análisis del referendo constitucional de 1978, el comportamiento electoral de los votantes

que manejan el atajo y el de los que no lo hacen dentro de cada categoría de información. Nuestra hipótesis es, como ya sabemos, que el atajo debería de ser utilizado sobre todo por aquellos que más lo necesitan, los menos informados: las decisiones en el referendo de los votantes con escasa información, pero que manejan el atajo, se acabarán pareciendo más a las de los individuos más informados que las de los votantes con escasa información, pero que no lo manejan.

En primer lugar, la mayor probabilidad de votar a favor en el referendo es de los ciudadanos poco informados, un 88%, cinco y ocho puntos porcentuales más que aquellos que tienen mucha/bastante y ninguna información, respectivamente. En segundo lugar, la probabilidad de votar a favor frente a la de hacerlo en blanco es la misma para los individuos mucho/bastante informados que para los poco informados, un 90%. Las personas sin información tienen una probabilidad sensiblemente menor de votar a favor, un 83%.

En cuanto a las diferencias entre el comportamiento electoral de los votantes que usan el atajo de los partidos y los que no lo hacen *dentro* de cada nivel de información, los resultados son los esperados: los que más necesitan el atajo, los menos informados, son quienes más lo utilizan y, por supuesto, les sirve para que su comportamiento electoral se parezca más al de los más informados. En efecto, cuando los individuos sin ninguna información sobre la Constitución Europea se sirven de un atajo, la probabilidad de votar a favor frente a la de hacerlo en contra se incrementa cinco puntos porcentuales, se reduce en dos puntos para los que tiene poca información y no tiene efectos para los que están bien informados.

En cuanto a votar a favor frente a hacerlo en blanco, el uso de este atajo incrementa la probabilidad de un voto afirmativo en diez, siete y seis puntos porcentuales para los nada, poco y mucho/bastante informados, respectivamente. Los atajos, en fin, atenúan las diferencias en el comportamiento electoral de individuos con niveles informativos dispares. Si comparamos estos resultados con los que teníamos en el análisis del referendo de la Constitución Española (Tabla 5), y con las necesarias cautelas que se deben tener, dadas las distintas muestras y la definición de las variables, parece que los atajos se utilizan más en 2005 que en 1978. Es decir, la experiencia electoral juega a favor de los votantes con escasa información política.

Tabla 12: Probabilidad media de votar a favor de la Constitución Europea (%)

Variable dependiente	Nivel de información declarado sobre la Constitución Europea		
	Ninguno	Poco	Mucho o bastante
Voto a favor/en contra:	80	88	83
<i>Sin atajo*</i>	76	89	83
<i>Con atajo**</i>	81	87	83
Voto a favor/en blanco:	83	90	90
<i>Sin atajo*</i>	76	85	85
<i>Con atajo**</i>	86	92	91

*Sin respuesta en voto en las generales de 2004.

**Partido que apoyaba el visto a favor o en contra en voto en las generales de 2004.

Fuente: CIS 2582.

4. CONCLUSIONES

Como demuestran contundentemente los análisis con datos individuales, en las democracias representativas contemporáneas los ciudadanos no se ajustan a lo que esperarían los modelos clásicos de la democracia: su nivel de información política e interés por los asuntos públicos es en general escaso. Pero esto no significa que no sean capaces de tomar decisiones razonadas, ya que tienen a su disposición estrategias de adquisición de información mucho más eficientes que la experiencia personal, como la heurística o los atajos.

El análisis de los referendos constitucionales de 1978 y 2005, y el de la OTAN en 1986, en España nos ha permitido revisar estos planteamientos en procesos electorales de la máxima relevancia. En el primer caso, la mayoría de los españoles tenía poca o ninguna información para decidir su voto y, sin embargo, hemos comprobado que la utilización de atajos, en particular la identificación partidista o, más bien, los partidos, debilitan las diferencias entre los comportamientos electorales de los individuos más y menos informados. Son lógicamente estos últimos los que más siguen los atajos. En otras palabras, la heurística atenúa el problema de la desinformación de los ciudadanos en las democracias.

Este recurso a los atajos como mecanismo eficiente de adquisición de información se acentúa a medida que los votantes acumulan experiencias electorales o se avanza en la normalización democrática: en el referendo constitucional de 2005 se utilizan más que en el de 1978. De todos modos, la heurística funciona mejor en contextos de competitividad reducida, puesto que los mensajes que se reciben del entorno son menos contradictorios. En definitiva, no hace falta que un ciudadano responda a las expectativas de Pericles para que se comporte (casi) como si lo hiciera.

Notas

- 1 Una versión preliminar de este artículo fue presentada en el XVI Seminario Permanente de Administración y Economía Pública, organizado por el Instituto Universitario Ortega y Gasset, que bajo el lema "La calidad de la democracia en España" tuvo lugar en Madrid los días 13 y 14 de abril de 2005. Queremos agradecer los comentarios y sugerencias de los participantes, así como las facilidades que nos han dado del Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales del Instituto Juan March.
- 2 Tucídides, 1989. *Historia de la guerra del Peloponeso*. Madrid: Alianza Editorial. La traducción y las notas son de Antonio Guzmán Guerra.
- 3 En Kinder (1983) y Sniderman (1993) se pueden encontrar amplias revisiones de la bibliografía existente sobre este tema.
- 4 Sieyès. 1789: *Observations sur le rapport du comité de constitution concernant la nouvelle organisation de la France*.
- 5 Sobre esta tesis puede verse, por ejemplo, Campbell *et al.*, (1960), Greider (1992), Lippman (1922), Schumpeter (1942) o Smith (1989).
- 6 Pero los atajos no resuelven necesariamente el problema democrático de los votantes escasamente informados. Véase en este sentido la reflexión de Kinder (1998: 175-6).
- 7 Véase también Lupia (2002).
- 8 Para un desarrollo de este modelo y de sus implicaciones empíricas puede verse Torcal y Lago (2005).
- 9 En un estudio de referencia como el de Lupia (1994), por ejemplo, apenas se dispone de 200 observaciones (individuos), sujetas además al riesgo de un sesgo de selección, cuando en este artículo se manejan entre 500 y 1300 en los distintos análisis estadísticos.
- 10 Las preguntas disponibles en las encuestas no permiten emplear medidas objetivas del grado de información política de los ciudadanos.
- 11 La posibilidad de votar en blanco no se contempla en la encuesta preelectoral sobre la Constitución Española que manejamos.
- 12 No así con los *probit* multinomiales ya que, a diferencia de los logísticos, no asumen la *independencia de alternativas irrelevantes* (IAI). De todos modos, en nuestro análisis se puede rechazar la IAI tanto por razones sustantivas como estadísticas. En un caso, la probabilidad de que un individuo vote a favor o en contra no cambia cuando también tiene la posibilidad de votar en blanco. En el otro, los resultados del test de Hausman (Long y Freese, 2001) confirman que se puede asumir el supuesto de la IAI.
- 13 Los votantes de UCD en 1982, apenas 53 o el 2,1% de la muestra, se han excluido del análisis en la medida en que este partido desapareció antes de la celebración del referendo.
- 14 En el análisis del voto a favor/en blanco se excluyen los individuos que votaron en las elecciones de 1982 a partidos que apoyaban el no (el PCE, 9 individuos), porque no había ninguna varianza en la variable dependiente.

- 15 La inexistencia en la encuesta de cuestiones sobre las características de las personas con las que se discute no nos permite afinar más el análisis y contrastar así el mecanismo de la persuasión.
- 16 No pensamos que exista un problema de endogeneidad grave: no parece que tenga demasiado sentido una racionalización *ex post* del voto de acuerdo con la variable clave.
- 17 La interacción entre la frecuencia de las discusiones sobre la OTAN y la naturaleza de las opiniones que se encontraba cada individuo no funciona.
- 18 Aunque los modelos (2) funcionan mejor, apenas aparecen individuos en alguna de las categorías de información.

BIBLIOGRAFÍA

- Álvarez, R. M. y Nagler, J. 1998. «When Politics and Models Collide: Estimating Models of Multiparty Elections», *American Journal of Political Science*, 42, pp. 55-96.
- Berelson, B.; Lazarsfeld, P. F. y McPhee, W. N. 1954. *Voting: A Study of Opinion Formation in a Presidential Campaign*. Chicago: University of Chicago Press.
- Campbell, A.; Converse, P. E.; Miller, W. E. y Stokes, D. P. 1960. *The American Voter*. Nueva York: Wiley.
- Downs, A. 1957. *An Economic Theory of Democracy*. Nueva York: Harper.
- Ferejohn, J. 1990. «Information and the Electoral Process», en J. Ferejohn y J. H. Kuklinski, (eds.). *Information and Democratic Processes*. Urbana: University of Illinois Press.
- Fiorina, M. 1981. *Retrospective Voting in American National Elections*. New Haven: Yale University Press.
- Firebaugh, G. 1997. *Analyzing Repeated Surveys (Quantitative Applications in the Social Sciences)*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Golebiowska, E. A. 2001. «Group Stereotypes and Political Evaluation», *American Politics Research*, 29, pp. 535-565.
- Greider, W. 1992. *Who Will Tell the People: The Betrayal of American Democracy*. Nueva York: Simon and Schuster.
- Held, D. 1996. *Modelos de democracia*. Madrid: Alianza.
- Key, V. O. 1966. *The Responsible Electorate*. Nueva York: Vintage.
- Kinder, D. R. 1983. «Diversity and Complexity in American Public Opinion», en A. Finifter (ed.). *Political Science: The State of the Discipline*. Washington, D.C.: American Political Science Association.
- 1998. «Communication and Opinion», *Annual Review of Political Science*, 1, pp. 167-197.
- Kuklinski, J. H. y Quirk, P. F. 2000. «Reconsidering the Rational Public: Cognition, Heuristics and Mass Opinion», en A. Lupia, M. D. McCubbins y S. L. Popkin (eds.). *Elements of Reason: Cognition, Choice and the Bounds of Rationality*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Lippman, W. 1922. *Public Opinion*. Nueva York: MacMillan.
- Long, S. J y Freese, J. 2001. *Regression Models for Categorical Dependent Variables Using Stata*. College Station: Stata Corporation.
- Lupia, A. 1994. «Shortcuts Versus Encyclopedias: Information and Voting Behavior in California Insurance Reform Elections», *American Political Science Review*, 88, pp. 63-76.
- 2002. «Who Can Persuade Whom? Implications from the Nexus of Psychology and Rational Choice», en Kuklinski, J. H. (ed.). *Thinking about Political Psychology*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Lupia, A. y McCubbins, M. D. 1998. *The Democratic Dilemma: Can Citizens Learn What They Need to Know?* Nueva York: Cambridge University Press.

- McDermott, M. L. 1997. «Voting Cues in Low-Information Elections: Candidate Gender as a Social Information Variable in Contemporary United States Elections», *American Journal of Political Science*, 41, pp. 270-283.
- 2005. «Candidate Occupation and Voter Information Shortcuts», *The Journal of Politics*, 67, pp. 201-219.
- Popkin, S. L. 1991. *The Reasoning Voter: Communication and Persuasion in Presidential Campaigns*. Chicago: University of Chicago.
- Popkin, S. L.; Gorman, J. W.; Phillips, C. y Smith, J. A. 1976. «Comment: What Have You Done for Me Lately? Toward an Investment Theory of Voting», *American Political Science Review*, 70, pp. 779-785.
- Schumpeter, J. A. 1942. *Capitalism, Socialism, and Democracy*. Nueva York: Harper.
- Sigelman, C. K.; Sigelman, L.; Walkosz, B. y Nitz, M. «Black Candidates and White Voters: Understanding Racial Bias in Political Perception», *American Journal of Political Science*, 39, pp. 243-265.
- Smith, E. R. A. N. 1989. *The Unchanging American Voter*. Berkeley: University of California Press.
- Sniderman, P. M.; Brody, R. A. y Tetlock, P. E. 1991. *Reasoning and Choice: Explorations in Political Psychology*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Sniderman, P. M. 1993. «The New Look in Public Opinion Research», en A. Finifter (ed.). *Political Science: The State of the Discipline II*. Washington, D.C.: American Political Science Association.
- Torcal, M. y Lago, I. 2005. «Why Political Disaffection Matters? Participation, Information and Accountability in New Democracies», en M. Torcal y J. R. Montero (eds.). *Political Disaffection in Contemporary Democracies: Social Capital, Institutions and Politics*. Londres: Routledge.

Las elecciones locales y sus efectos en el sistema de gobierno municipal



El presente artículo analiza los elementos fundamentales del régimen electoral local y su influencia en el sistema de gobierno municipal. En él se estudian la incidencia de dichos elementos –fórmula electoral, listas, legitimación para presentar candidaturas– en la gobernabilidad de los entes locales. El análisis puramente descriptivo se completa con un repaso crítico de las propuestas de reforma realizadas en los últimos años, con especial atención a las relativas a la forma de elección de los alcaldes.&

& Palabras clave: local, alcalde, concejales, elecciones, gobernabilidad

1. INTRODUCCIÓN: EL SISTEMA DE GOBIERNO MUNICIPAL

La Constitución Española (CE) reconoce en su artículo 140 la autonomía política de los municipios. Es decir, el texto constitucional reconoce que éstos son entidades políticas y no meramente administrativas en la medida en que están regidas por órganos representativos elegidos por los ciudadanos. Unos órganos que, además, están capacitados para desarrollar una serie de políticas que, en el marco de sus competencias, serán diversas en función de las directrices de la mayoría gobernante. No en vano el art. 140 habla no sólo de “administración” sino también de “gobierno” al referirse a las competencias de los ayuntamientos.

El constituyente español se limitó a establecer unas pautas muy generales acerca de la organización de los municipios. El art. 140 dispone que el gobierno y la administración de los municipios corresponde a sus respectivos ayuntamientos, integrados por los alcaldes y los concejales. Con respecto a éstos, únicamente se dispone que serán elegidos por los vecinos del municipio mediante sufragio universal, igual, directo y secreto, en la forma establecida por la ley. En relación a los alcaldes, se abre una doble posibilidad: su elección por los concejales o por los vecinos.

El modelo orgánico-funcional vigente es el diseñado, de acuerdo con la CE, por la Ley 7/85, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL), y la Ley 5/85, de 19 de junio, de Régimen Electoral General (LOREG). El legislador ha previsto tres fórmulas distintas de gobierno municipal, de acuerdo fundamentalmente con criterios demográficos:

1º) Los municipios que se rigen por el sistema de *concejo abierto*, aplicable a los de menos de 100 habitantes y a los que tradicionalmente lo tuvieran establecido, así como a otros en que sea aconsejable adoptarlo (art. 29.1 LRBRL). En estos municipios se elige el alcalde directamente y por un sistema mayoritario, mientras que los asuntos más importantes se deciden por una asamblea formada por todos los vecinos.

2º) Los municipios que tengan menos de 250 habitantes, y que no se rijan por concejo abierto, eligen cinco concejales por un sistema mayoritario y de listas abiertas.

3º) El resto de municipios basan su modelo organizativo en la elección de los concejales por un sistema proporcional y en la elección indirecta del alcalde. En este modelo, la formación del Gobierno tiene un carácter de orientación presidencialista, porque el alcalde tiene atribuida plena discrecionalidad para el nombramiento de los órganos unipersonales y colegiados que conforman el “ejecutivo” municipal.

A ello habría que añadir el régimen específico de los municipios de gran población previsto en el nuevo Título X de la LRBRL añadido por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local (en adelante, LMGL)¹. Junto a los órganos necesarios en todos los ayuntamientos –alcalde, tenientes de alcalde, Pleno, Comisión de Cuentas– en estos municipios existirán una Junta de Gobierno Local, una Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones y un Consejo Social. Una de las novedades más significativas es la distinción que realiza el legislador entre órganos “LRBRL” –el alcalde y los miembros de la Junta de Gobierno Local– y órganos “directivos” (art. 130 LRBRL). Además, esta reforma suprimió las funciones ejecutivas y administrativas del Pleno, al tiempo que reforzó su carácter de órgano de debate y de adopción de decisiones estratégicas. Con respecto a la Junta de Gobierno Local, la novedad más importante es que el alcalde puede nombrar como miembros de la misma a personas que no ostenten la condición de concejales, siempre que su número no supere al tercio de los componentes de la Junta (art. 126.2 LRBRL)².

Esta “parlamentarización” de los ayuntamientos de las “grandes ciudades” siguió las pautas ya iniciadas con las reformas del modelo organizativo municipal llevadas a cabo en el año 1999. Tanto la reforma de la LRBRL (Ley 11/99, de 21 de abril) como la de la LOREG (LO 8/99, de 21 de abril) respondieron a los objetivos de fortalecer el gobierno local y garantizar la estabilidad de las corporaciones locales. Para ello se atribuyeron al alcalde funciones de carácter ejecutivo que antes estaban atribuidas al Pleno, del que se reforzaron sus facultades de control, y se establecieron las Comisiones de control. Además, se concretó la actuación de los miembros de las corporaciones locales a través de la constitución de los grupos políticos municipales. Junto a dichas medidas, se perfeccionó la institución de la moción de censura y se introdujo una nueva institución de control a iniciativa del alcalde, la cuestión de confianza.

Por lo tanto, y de acuerdo con lo expuesto, podemos afirmar que el sistema de gobierno municipal se funda en un esquema de relaciones y en una distribución de funciones similares a los de un sistema parlamentario. El Pleno, elegido directamente por los ciudadanos, ostenta las competencias normativas, planificadoras, presupuestarias, de dictar los actos de mayor trascendencia para la corporación y de control. El alcalde, elegido, como regla general, por la mayoría absoluta de los concejales, ejerce las funciones ejecutivas y representativas. Entre ambos órganos se establece una “relación de confianza” semejante a la de un sistema parlamentario a partir de la elección del alcalde por el Pleno –salvo en los supuestos en que es elegido el cabeza de la lista más votada–, la cual puede romperse a través de dos instrumentos propios también del parlamentarismo: la moción de censura y la cuestión de confianza. En este sistema, por lo tanto, la gobernabilidad depende de que el alcalde cuente con una mayoría sólida que lo respalde en el Pleno y que, por lo tanto, sea capaz de mantener el vínculo de confianza (Sánchez Morón, 1995: 165). Paralelamente, la propia organización del Pleno tiende a confirmar su “parlamentarización”, al asumir las características organizativas y de funcionamiento de una Cámara legislativa. Este carácter “parlamentario” se ha visto subrayado en el modelo orgánico-funcional de las grandes ciudades introducido por la LMGL, en el que se prevé expresamente la responsabilidad del “ejecutivo municipal” ante el Pleno: “La Junta de Gobierno Local responde políticamente ante el Pleno de su gestión de forma solidaria, sin perjuicio de la responsabilidad directa de cada uno de sus miembros por su gestión” (art. 126.3 LRBRL).

Sin embargo, el problema previo con que nos encontramos es si realmente es posible aplicar a las corporaciones locales una definición estricta de sistema de gobierno. Si por tal entendemos el sistema de relaciones entre el legislativo y el ejecutivo, en el caso de las corporaciones locales no se puede hablar de esa dualidad de poderes. En todo caso, deberíamos hablar de distribución de competencias. La realidad del reparto de funciones en las corporaciones locales nos llevaría más bien a hablar de un modelo mixto, puesto que las funciones se atribuyen a dos grupos de órganos que se equilibran y condicionan entre sí (Vergottini, 1985: 123). En este sentido, el sistema de gobierno local “no puede calificarse de presidencialista ni de parlamentario, pues responde a la búsqueda de equilibrio entre ambos polos” (Tornos Mas, 1999: 88).

El único elemento del sistema parlamentario no presente en el sistema municipal es la facultad de disolución del legislativo que suele tener el primer ministro. El alcalde no puede disolver anticipadamente el Ayuntamiento y convocar nuevas elecciones. Al contrario, las elecciones locales son las únicas que están sujetas a un calendario preciso, de manera que en todo caso se celebran el cuarto domingo del mes de mayo del año que corresponda (arts. 42.3 y 194 LOREG).

La ausencia del mecanismo de la disolución en las corporaciones locales debe considerarse como una medida dirigida a conseguir una mayor estabilidad y a garantizar la continuidad de los servicios que prestan los ayuntamientos. Aunque en ocasiones se ha reclamado su introducción como mecanismo para resolver situaciones de ingobernabilidad, creo que, además de que generaría una gran inestabilidad, no tendría por qué resolver la situación, pues las nuevas elecciones podrían volver a reflejar la fragmentación causante de la ingobernabilidad inicial (Sánchez Morón, 1996: 196-197).

El legislador sólo ha contemplado una posibilidad excepcional de disolución de las corporaciones locales antes de que finalicen su mandato de cuatro años. Se trata del supuesto en el que un ayuntamiento esté llevando a cabo una gestión gravemente dañosa para los intereses generales y la misma suponga un incumplimiento de sus obligaciones constitucionales. En este caso, el Consejo de Ministros, a iniciativa propia y con conocimiento del Consejo de Gobierno Autónomo o a solicitud de éste y, en todo caso, previo acuerdo favorable del Senado, podrá proceder mediante Real Decreto a la disolución de los órganos de la Corporación local (art. 61 LRBRL)³. Una vez acordada la disolución, deberá procederse a la convocatoria de elecciones parciales para la constitución de una nueva Corporación en el plazo de tres meses, salvo que, por la fecha en que ésta debiera constituirse, el mandato de la misma hubiese de resultar inferior a un año. Mientras se constituye la nueva Corporación, la administración ordinaria corresponderá a una comisión gestora nombrada por la Diputación Provincial o, en su caso, por el órgano competente de la Comunidad Autónoma correspondiente (art. 183 LOREG)⁴.

2. LA ELECCIÓN DE LOS CONCEJALES

El art. 140 CE remite al legislador la regulación de la elección de los concejales⁵. El art. 19.2 LRBRL lo hace en concreto al legislador electoral. La LOREG regula las elecciones municipales en su Título III, siguiendo el precedente de la Ley 39/78, de 17 de julio, de Elecciones Locales. Una solución demasiado rígida que obliga a un tratamiento uniforme, cuando las condiciones de los municipios españoles son muy diversas⁶.

De esta regulación me interesa destacar los aspectos que más claramente inciden en la conformación del sistema de gobierno municipal⁷. Habría que recordar que si bien la Constitución establece un sistema proporcional para las elecciones del Congreso, el art. 140 nada dispone con respecto a la elección de los concejales, por lo que el legislador podría haber optado por un sistema mayoritario. En general, aquél se dejó llevar por un gran mimetismo con respecto a las elecciones del Congreso, optando por un sistema electoral de carácter proporcional, de listas cerradas y bloqueadas, el cual asegura la estabilidad y las adecuadas dosis de representatividad⁸.

En general, puede afirmarse que los efectos del sistema electoral municipal son más proporcionales que los de las elecciones legislativas⁹. Así, el primer partido no obtiene las primas de sobrerrepresentación que alcanzan las pequeñas formaciones. Los dos partidos mayoritarios no logran una proporción de escaños ajustada a los votos alcanzados y son las fuerzas menores quienes se ven beneficiadas con una mayor representación. Sin embargo, hay una mayor dosis de efectos mayoritarios en función del tamaño de la población: dichos efectos crecen a medida que los municipios disminuyen su población (Delgado Sotillo, 1997: 174).

El sistema electoral proporcional, que es el que se aplica con carácter general, tiene dos excepciones. Por un lado, en los municipios con una población comprendida entre 100 y 250

habitantes se aplica un sistema mayoritario. En este supuesto, los concejales a elegir son cinco (art. 179.1 LOREG), por lo que cada partido, coalición o agrupación podrá presentar una lista con un máximo de cinco nombres. Cada elector podrá dar su voto a un máximo de cuatro entre los candidatos proclamados en el distrito (art. 184 LOREG). Los puestos de la corporación se proveen con los cinco nombres más votados de todas las listas. En caso de empate, se resuelve por sorteo (art. 184.e LOREG). En estos municipios, por tanto, se articula un modelo intermedio entre el sistema común y el régimen de concejo abierto. También se prevé un sistema de carácter mayoritario para la elección del alcalde en los municipios que funcionan en régimen de concejo abierto (art. 179.2), así como para la elección de los alcaldes pedáneos (art. 199.2 LOREG) (Arnaldo Alcubilla, 1998: 217 ss.).

Cada término municipal constituye una circunscripción en la que se elige un determinado número de concejales de acuerdo con la escala que establece el art. 179 LOREG¹⁰. Esta distribución de concejales permite que las minorías tengan mayores posibilidades de representación que en otros niveles territoriales. Ahora bien, la existencia de tramos de población, en algunos casos extensos, genera que no siempre exista una misma correlación habitante-escaño¹¹. Con carácter general, se necesitan menos votos para que un concejal sea elegido en un municipio rural que una gran ciudad.

De acuerdo con la magnitud de la circunscripción y con el sistema electoral que se aplica, pueden distinguirse los siguientes tipos de circunscripciones (Márquez Cruz, 1999 : 294):

- Tipo I: circunscripciones con sistema mayoritario uninominal, que corresponden a las que funcionan en régimen de concejo abierto (Ley de Elecciones Locales de 1978 –en adelante, LEL– y LOREG), al igual que las comprendidas entre 1 y 24 residentes (LEL), y las de menos de 100 (LOREG), que eligen sólo al alcalde.
- Tipo II: circunscripciones con sistema mayoritario plurinominal, que eligen 5 concejales, mediante listas abiertas y posibilidad de *panachage*, y comprenden a los municipios entre 25 y 250 residentes (LEL) y 100 y 250 (LOREG).
- Tipo III: circunscripciones con sistema proporcional y una magnitud entre 7 y 11 concejales, que comprenden a los municipios entre 251 y 5000 residentes.
- Tipo IV: circunscripciones con sistema proporcional y una magnitud entre 13 y 17 concejales, que abarcan a los municipios de entre 5001 y 20 000 residentes.
- Tipo V: circunscripciones con sistema proporcional y una magnitud de 21 concejales, que corresponden a los municipios de entre 20 001 y 50 000 residentes.
- Tipo VI: circunscripciones con sistema proporcional, que abarcan a los municipios de más de 50 001 habitantes.

La atribución de los puestos de concejales en cada ayuntamiento se realiza siguiendo el mismo procedimiento previsto en el art. 163.1 para el Congreso de los Diputados –es decir, la Ley d'Hondt–, con la única salvedad de que se establece una barrera legal del 5% de los votos válidos emitidos en la circunscripción¹². Ahora bien, la coincidencia del umbral efectivo de voto para obtener representación con la barrera legal depende del tipo de circunscripción. El umbral efectivo es superior a la barrera legal en las circunscripciones de tipo III.

En las de tipo IV, en la magnitud de 13 concejales el umbral efectivo (5,4%) es ligeramente superior a la barrera legal. En las de 17 concejales el umbral efectivo es algo menor (4,2%). Tanto en las de tipo V como en las del VI, el umbral efectivo de voto tiene un registro inferior a la barrera legal (Márquez Cruz, 1999: 294-295).

El resultado del sistema establecido por la LOREG ha generado en los ayuntamientos una correlación de fuerzas políticas muy similar a la presente en el Congreso. Es decir, dos fuerzas políticas mayoritarias, una tercera minoritaria presente en la mayoría de los ayuntamientos que superan los 10 000 residentes y una notable diversidad ideológica en las corporaciones de Cataluña, País Vasco, Galicia, Andalucía, Canarias, Aragón y Navarra, como reflejo de la existencia de fuerzas políticas de ámbito regional y nacionalista con representación parlamentaria en las Cortes Generales (Belda, 2000: 256)¹³. Debemos tener en cuenta que en las elecciones municipales el llamado “voto útil” tiene menos importancia, pues es más frecuente que el elector vote de acuerdo con sus preferencias, apoyando a fuerzas minoritarias a las que no votaría en otro tipo de procesos¹⁴. En todo caso, es muy difícil establecer unas pautas generales de comportamiento electoral en los comicios locales, dadas la heterogeneidad de los municipios españoles y la multiplicidad de factores que pueden condicionar el voto. Además, no podemos perder de vista la valoración que en estos procesos el elector realiza de la persona concreta que se presenta como candidato a la alcaldía, determinante en gran medida de su elección, al margen de consideraciones ideológicas o identificaciones partidistas.

En cuanto a la presentación de candidaturas, podría pensarse que el ámbito local es el más idóneo para la presencia de agrupaciones de electores¹⁵. Por una parte, y desde el punto de vista estrictamente “territorial”, en ocasiones es difícil que las estructuras de los partidos puedan llegar a todos los municipios en la confección de candidaturas. Junto a dichas dificultades, en determinados núcleos puede existir una voluntad de rechazo hacia los partidos, a los que se confiere una connotación negativa por cualesquiera motivos. Además, en municipios de media y baja población nacen a menudo opciones localistas con fines distintos al de los partidos, con o sin ideología predeterminada (Belda, 2000: 181).

En la mayoría de las ocasiones, la agrupación surge como respuesta a la falta de adaptación de los partidos a las peculiaridades o problemas locales. Suelen estar determinadas por coyunturas concretas, como lo prueba el que su vida no se extienda más allá de un solo mandato. Así fue en las primeras elecciones locales, las de 1979, en las que se eligieron 15 702 concejales independientes, de los que 2055 fueron alcaldes. Representaron unos porcentajes del 22,57% y del 22,44%, respectivamente, que superaron ampliamente al que fue el primer partido de la oposición, el PSOE, que obtuvo sólo 12 194 concejales y 1174 alcaldes¹⁶. El auge de la canalización de alternativas independientes por agrupaciones se produjo en las elecciones de 1987, transformándose después muchas de ellas en partidos políticos. La progresiva consolidación del sistema de partidos redujo la cifra de concejales independientes a 4092 en las elecciones de 1995, sobre los 65 732 de todo el Estado¹⁷.

En muchas ocasiones la aparición de agrupaciones electorales ha respondido a crisis internas en las organizaciones locales de los partidos nacionales o autonómicos, o bien han constituido una especie de “candidaturas en tiempo de espera”, es decir, un espacio para la extracción y reclutamiento de candidatos de los partidos para las elecciones locales y como embrión de organizaciones partidarias constituidas más adelante. También con esa nota de “independencia” han surgido en ocasiones partidos de ámbito municipal, comarcal o incluso de ámbito provincial. En muchos casos este tipo de partidos independientes supramunicipales han estado relacionados con la composición de las diputaciones provinciales (Márquez Cruz, 1999: 301).

De todos modos, las agrupaciones tienen más dificultades para desarrollar una campaña electoral en condiciones de igualdad con los partidos, pues éstos tienen más facilidades para acceder a los medios de comunicación y cuentan con mayores posibilidades de financiación.

Dato relevante si tenemos en cuenta que la mayor parte de los procesos electorales municipales están fuertemente marcados por la política nacional y autonómica.

En definitiva, el planteamiento de la campaña electoral en términos nacionales, las dificultades de financiación y la influencia de la política nacional sobre la local hacen que los grandes partidos sean los principales protagonistas de las elecciones locales¹⁸. A todo ello habría que añadir que los partidos de ámbito nacional se han ido constituyendo sobre estructuras de carácter vertical, al tiempo que han hecho de la pertenencia o cercanía al partido y de la aprobación de las unidades organizativas correspondientes los principales criterios de reclutamiento.

Esa clara influencia “nacional” no ha impedido que en ocasiones hayan aparecido procesos de carácter localista. Hay que tener en cuenta que la división del trabajo entre distintos niveles de gobierno, unida a la descentralización de las políticas propias del Estado de bienestar, ha provocado que las tareas políticas requieran un cierto grado de especialización y especificidad. De ahí que un dato reiterado sea el anclaje de los miembros del gobierno local en el entramado corporativo de su comunidad. Puede hablarse, por tanto, de dos tendencias presentes en el sistema político local, la *nacionalización* y el *localismo*, de manera que la clase política local mantiene una permanente tensión entre sus respectivos partidos y las conexiones que mantiene con la comunidad local (Navarro Yáñez, 1999: 91-83). Pero, en general, en las elecciones locales los verdaderos protagonistas son los mismos partidos que desempeñan un papel relevante en el ámbito estatal¹⁹. No en vano éste fue uno de los objetivos perseguidos por el legislador desde 1978.

Todo ello conecta con la calificación de las elecciones locales como *de segundo orden*: «En cierto sentido, es lógico que los ciudadanos perciban que las elecciones locales implican un riesgo menor y, en definitiva, una menor responsabilidad para el elector que los comicios nacionales. Como también es lógico que, salvo excepciones, sean los grandes asuntos del Estado –bien por su mayor alcance ideológico, bien porque en ellos se perciben subsumidos todos los demás–, los que movilizan y cautivan preferentemente al electorado. Tampoco es de extrañar, a pesar de todas las matizaciones que deban hacerse, la *nacionalización* –y acumulativamente la *regionalización*– de la oferta y los comportamientos electorales; no sólo porque el éxito de los partidos radica en parte en su amplia y eficaz implantación territorial, sino por el efecto añadido de que, como han señalado algunos especialistas, los propios partidos y hasta los observadores de los medios de comunicación tienden a “estatalizar” o globalizar la interpretación de los resultados electorales municipales» (Vanaclocha, 1997: 278-279)²⁰.

Esta consideración de las elecciones municipales como “de segundo orden” contrasta con el interés prioritario que los ciudadanos manifiestan por los problemas de su ciudad o por la actividad de su ayuntamiento²¹. Como ha subrayado Vanaclocha, “es indudable que también entonces están haciendo referencia a su interés por determinados aspectos de la política local; pero, a diferencia de lo anterior, no a los aspectos identificados por tal política (*politics/polity*), sino esencialmente a los que se concretan en los productos de la actividad desarrollada en las estructuras locales de gestión política, esto es, en la elaboración, implantación y resultados de las políticas públicas locales (*policies*)” (Vanaclocha, 1997: 280)²². De acuerdo con esta dimensión, los partidos políticos tienden a movilizar a los electores municipales para fortalecer sus bases de apoyo.

Podemos concluir que, en general, se produce una “homogeneización negativa de la realidad local” en detrimento de la autonomía política local²³. En todos los procesos electorales loca-

les se ha ido reflejando la situación de los partidos a nivel nacional (Márquez Cruz, 1999: 33-41). Bastaría con constatar cómo las campañas electorales municipales se sitúan en un contexto general, a lo que, sin duda, coadyuvan los medios de comunicación²⁴. A ello habría que sumar, por ejemplo, la “nacionalización” o “estatalización” de las alcaldías de las capitales de provincia²⁵.

Por otra parte, las mismas reglas de funcionamiento de los gobiernos locales, que reproducen en gran medida el modelo parlamentario, o la mecánica coalicional introducida para la elección de los alcaldes, influyen en el desarrollo de la política local sobre prácticas y estrategias “supralocales”²⁶. Junto a estos elementos, también habría que tener presente la frecuente acumulación de las elecciones locales con las de otros niveles territoriales, como las de los parlamentos autonómicos o incluso en alguna ocasión las europeas. En estos casos, es evidente la “difuminación” que la perspectiva local sufre en las estrategias de los partidos. Además, la coincidencia electoral favorece el voto en bloque a un mismo partido y otorga un *plus* a los partidos nacionales, con más capacidad de influencia sobre los medios de comunicación (Wert, 1999: 22).

Desde la perspectiva del comportamiento electoral, también hay que tener presente esa perspectiva supralocal. Es frecuente que el elector utilice las elecciones municipales para expresar su descontento con la política del gobierno central, votando bien al principal partido de la oposición, bien a partidos menores. Por ello, las elecciones municipales adquieren en muchas ocasiones el carácter de “predicción” de los resultados de las próximas generales²⁷. Esta clave “anticipatoria” de las elecciones locales se confirmó a partir de las celebradas en 1995, pues con anterioridad la interpretación de sus resultados las situaban como una especie de referéndum sobre el ejercicio del gobierno elegido con anterioridad. Hay que tener en cuenta que durante el ciclo político que podríamos situar entre 1982 y 1991 las elecciones locales se celebraron justo después de unas elecciones generales que les servían de prisma comparativo (Vallés y Sánchez, 1994: 381)²⁸. En todo caso, sea como “eco”, sea como “anticipo”, el comportamiento electoral en las locales se sitúa siempre en un marco de referencia nacional (Llera, 2003: 14-15).

3. LA ELECCIÓN DE LOS ALCALDES

El art. 196 de la LOREG contempla dos formas de elección del alcalde: una principal e indirecta, que llevan a cabo los concejales; otra, subsidiaria y directa, consistente en atribuir la alcaldía al concejal electo primero de la lista más votada. (Morell, 1998: 558-559)²⁹. Aunque los electores en todo caso votan listas cerradas y bloqueadas de candidatos a concejales³⁰, la experiencia demuestra que aquéllos tienen presente no sólo el programa político del partido que presenta la lista de candidatos, sino fundamentalmente las personas que encabezan dichas listas y que son en principio las únicas que, de acuerdo con la ley, tienen posibilidades de ser elegidas alcalde³¹. Por lo tanto, aunque formalmente la ley no establezca un sistema de elección directa del alcalde, desde el punto de vista del comportamiento del elector sí que se dan los caracteres de la misma.

Con el sistema de elección previsto se persigue la gobernabilidad de los municipios, garantizando en todo caso el respaldo mayoritario del alcalde. Al tratarse de una elección indirecta, tal vez hubiera sido más lógico introducir una segunda votación en la que hubiera bastado mayoría simple, tal y como se prevé, por ejemplo, para la investidura del presidente del Gobierno. Sin embargo, esta opción podría dar lugar a alcaldes sin un respaldo mayoritario y, por lo tanto, a corporaciones con una gran inestabilidad.

En el sistema vigente pueden adquirir un papel relevante las minorías, ya que el ser la lista más votada no garantiza la mayoría absoluta necesaria para apoyar a un candidato a alcalde. En este caso, incluso puede darse, y no ha sido infrecuente en la experiencia reciente, que las minorías pacten entre ellas y desplacen a la fuerza política más votada. De esta forma, puede resultar elegido alcalde el cabeza de una lista que no haya sido la más votada. Este resultado, absolutamente legítimo y ajustado a Derecho, es el que ha suscitado las mayores críticas del sistema de elecciones locales. Gran parte del electorado no llega a entender cómo no resulta elegido el candidato de la lista que ha recibido un mayor número de votos. Igualmente, se han sometido a crítica las actuaciones de los partidos “minoritarios” dirigidas a consensuar el apoyo a un determinado candidato. Estos acuerdos además se celebran de manera que en todo caso se garantice el respaldo mayoritario al alcalde. Estos efectos negativos del sistema podrían paliarse introduciendo un sistema mayoritario a doble vuelta, de tal manera que, si ninguna lista obtuviera la mayoría absoluta en la primera, se celebraría una segunda, lo que permitiría que los partidos pactasen pero, en este caso, ante al elector.

Por otra parte, si se llega a aplicar la vía subsidiaria de elección, la posición del alcalde puede resultar más inestable que la del elegido por la Corporación. Se tratará de “un alcalde electoralmente mayoritario pero corporativamente minoritario”, de manera que necesitará el apoyo expreso de algún grupo político, bien con carácter global para todo el período que dure su mandato, bien para la resolución de cuestiones concretas (Guirado, 1991: 318).

El art. 196.a) de la LOREG, siguiendo el modelo establecido por la Ley de Elecciones Locales de 1978, limita la posibilidad de ser candidatos a la elección de alcalde a los concejales que encabezan sus correspondientes listas. Únicamente en el caso de elección de alcalde tras una moción de censura podrán ser candidatos todos los concejales. Esta opción, como hemos señalado con anterioridad, determina en gran medida el carácter “personalista” de las elecciones locales, en las que los vecinos ejercen su derecho de sufragio teniendo muy en cuenta la persona que aparece como cabeza de lista. En todo caso, se trata de una opción del legislador de ningún modo condicionada por la Constitución. Ésta no exige que el candidato a alcalde deba reunir la condición de concejal (art. 140 CE), como tampoco exige la condición de parlamentario para ser designado presidente de Gobierno (art. 99 CE). En definitiva, en el ámbito local se ha plasmado legalmente la práctica habitual en las elecciones generales o autonómicas: los partidos suelen incluir encabezando sus listas por alguna circunscripción –en el caso de las generales, normalmente Madrid– a la persona que, en su caso, propondrán como candidato a presidente y que, previamente, habrá liderado la campaña electoral.

Por lo tanto, hubiera sido posible que el legislador electoral hubiera permitido que el candidato a la alcaldía fuera cualquier vecino mayor de edad, aunque no fuera concejal³². Esta posibilidad podría favorecer la salida de situaciones de crisis e inestabilidad en algunas corporaciones, necesitadas de pactos entre grupos para conseguir la alcaldía o para no perderla, por lo que podría proponerse para el supuesto de elección de alcalde tras una moción de censura.

La exigencia de que el candidato haya de ser necesariamente concejal dificulta en muchas ocasiones los posibles acuerdos. En todo caso, esta opción obligaría a modificar determinados aspectos de la organización interna del municipio, al no tener el alcalde la condición de concejal. Habría que garantizarle, por ejemplo, que pudiera tener voz en todas las reuniones de los órganos colegiados. Más cuestionable sería su derecho a voto en la asamblea de la Corporación, aunque sólo tuviera el de calidad. Lo que sí es evidente es que un alcalde que no fuera concejal sufriría un cierto debilitamiento institucional e, incluso, podría provocar más

desconfianza entre los electores, que considerarían su elección como un asunto meramente interno, fruto de las negociaciones políticas en el mismo partido y, en su caso, entre los partidos representados en la corporación. Por ello, aunque esta opción podría coadyuvar a la solución de determinadas crisis, también podría operar en contra de la legitimación del sistema³³.

Por otra parte, el art. 196.1.a) de la LOREG dice literalmente que *pueden ser candidatos* todos los concejales que encabecen sus correspondientes listas. Es decir, y como ha subrayado el TC, “la exigencia legal del requisito de que los concejales que sean proclamados candidatos a alcalde encabecen sus correspondientes listas electorales (art. 196.1.a. LOREG) es clara y supone una opción legislativa a favor de quienes concurren y ostentan la condición de cabeza de lista, en perjuicio de los demás concejales, que no pueden concurrir por esta vía a la elección entre ellos del alcalde” (STC 31/93, de 26 de enero, FJ 3º). Ahora bien, de ello no se deduce que todo el que encabece una lista tenga que ser necesariamente candidato a la alcaldía. A diferencia de lo que han mantenido algunos autores³⁴, la Junta Electoral Central (JEC) ha estimado que no es necesario que cada uno de los concejales que encabecen listas manifieste su voluntad de ser candidato. En el caso de que alguno no lo desee, renunciará expresamente (Acuerdo de 27 de febrero de 2002). Bastará con que quien ejerza la presidencia en la sesión constitutiva informe al Pleno de la relación de cabezas de lista que han manifestado su voluntad de presentarse a la elección (Morell, 1998: 560). En el caso de que se produzca la renuncia a ser cabecera de lista, ésta se traslada al segundo de la candidatura; si éste renuncia, pasa al tercero, y así sucesivamente. De esta manera se pretende no “defraudar” al elector que conecta al alcalde con la persona que encabeza la lista y que, de alguna manera, personaliza la confrontación electoral (Belda, 2000: 196). Como señaló el TC en su sentencia 185/93, de 31 de mayo, “la cabecera de lista, en definitiva, no es una cualidad personal que siga al que en su momento fue cabeza de lista (o siguiente al mismo) allí donde vaya, y al margen que continúe o no encabezando alguna cosa, sino únicamente un elemento de personalización de las listas (y después de los grupos municipales), en todo caso subordinado a la lógica de un sistema electoral en el que el protagonismo básico corresponde a unas candidaturas que son colectivas o colegiadas”.

La Junta Electoral Central ha mantenido que la renuncia no tiene carácter definitivo, por lo que el alcalde dimisionario puede volver a ser candidato a la alcaldía. En todo caso, hay que tener en cuenta que dicho concejal pasa a ocupar, a efectos de nueva elección del alcalde, el último puesto de la lista (Acuerdo de 19 de junio de 2002).

Esta posibilidad de renuncia permite que en la práctica pueda obviarse el requisito establecido por la LOREG para ser candidato a alcalde. Puede darse hasta una renuncia sucesiva de concejales de una lista de manera que finalmente el candidato a la alcaldía sea uno de los situados en posiciones muy lejanas de la cabecera. Incluso el mecanismo de la renuncia puede convertirse en un medio para que un partido prescindiera de un cabeza de lista sobre el que no existiera suficiente consenso o que, en general, no sea del agrado de la dirección de aquél.

En el supuesto extremo de que se produzca una renuncia expresa de todos los componentes de la lista más votada, el cabeza de lista que sería automáticamente elegido en caso de no alcanzarse una mayoría absoluta, sería el de la segunda lista más votada. Así lo ha considerado la JEC en varios Acuerdos, como el de 11 de mayo de 1992 o el de 12 de marzo de 1993 (Belda, 2000: 197).

El acto de renuncia puede ser expreso o no. La STC 185/93 señaló que una manera de renunciar a la cabecera de lista es abandonar el grupo político municipal. En este caso, no se

puede recuperar la posición en la lista, salvo que se retornase al grupo de origen, con el consentimiento del resto de los componentes.

La sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias de 18 de diciembre de 1992 reconoció la posibilidad de que fuera proclamado candidato a alcalde un concejal que había sido “cabeza de lista” de un partido pero que después había abandonado éste, pasando a formar parte del Grupo Mixto. Esta resolución fue anulada por la STC 31/93, de 26 de enero. El TC confirmó que los cabezas de lista no poseen un “plus” de representatividad que les permita ser candidatos a alcalde durante toda la vigencia de su mandato con independencia de que hayan abandonado el grupo político de cuya lista fueron cabeceras (FJ 2º). Reconoce la sentencia que “aunque la personalidad de quien figure como cabeza de lista haya podido tener alguna relevancia en el momento de la elección popular, jurídicamente, y por la configuración de nuestro sistema electoral, los votos de los ciudadanos en las elecciones municipales son a listas presentadas por partidos, federaciones, coaliciones y agrupaciones de electores, sin que sea posible determinar dentro de cada lista, qué candidato ha recibido más votos y es por tanto más representativo que sus propios compañeros de lista igualmente elegidos” (FJ 3º).

De la interpretación conjunta de los apartados 1 y 3 del art. 44 de la LOREG, se deduce que el Grupo Mixto, formado por la agrupación de determinados concejales salidos de uno o varios grupos, no integra ninguno de los supuestos previstos en el apartado primero de dicho artículo. Por ello, la proclamación como candidato de un cabeza de lista del Grupo Mixto resulta incompatible con las exigencias que establece el art. 196.a) de la LOREG en relación con el art. 44, puesto que es imposible establecer una conexión entre dicho grupo y una lista electoral.³⁵

4. VALORACIÓN DEL SISTEMA ELECTORAL LOCAL Y PROPUESTAS DE REFORMA. LA GOBERNABILIDAD DE LOS MUNICIPIOS ESPAÑOLES

En líneas generales, la valoración del sistema electoral local ha de ser positiva. No sólo asegura la representatividad de las corporaciones municipales, sino que, al mismo tiempo, no genera una excesiva inestabilidad en los gobiernos municipales. El reparto de concejales en función de la población permite en un número importante de municipios unos resultados más proporcionales que en otro tipo de comicios. Por otro lado, la previsión de la barrera legal del 5%, junto al peso de un sistema de partidos condicionado por los niveles territoriales superiores, ha permitido, en general, la formación de mayorías fuertes, al tiempo que se ha garantizado la representación de fuerzas minoritarias.

Como contrapartida, el principal inconveniente, desde el punto de vista de la estabilidad del gobierno municipal, es la dificultad de que una lista electoral alcance la mayoría de las concejalías en muchos municipios, lo cual obliga a pactos o coaliciones para conseguir un respaldo mayoritario del equipo de gobierno³⁶.

Por otra parte, la participación en estas elecciones, aunque algo inferior a la media de las elecciones generales, es aceptable e incluso más alta que la de otros países europeos. Desde 1979 a 1995, la participación se mantuvo entre el 62% y el 70%. Después de que en 1999 se produjera una disminución de casi 6 puntos con respecto a las de 1995³⁷, en las del 2003 la movilización fue de 3,4 puntos más que hace cuatro años, aunque aún se sitúa por debajo del récord histórico de las elecciones de 1995³⁸.

A pesar de esta valoración positiva, no han dejado de hacerse propuestas de reforma, las cuales pueden encuadrarse en dos grupos. Unas, que podríamos relacionar con el objetivo

de conseguir una mayor *representatividad*, proponen la modificación del sistema de presentación de candidaturas. Otras, que persiguen una mayor *gobernabilidad*, se centran en la sustitución del sistema proporcional por otro de carácter mayoritario. Éstas suelen centrarse en la elección directa del alcalde.

En cuanto a las primeras, la propuesta más reiterada es la de apertura de las listas electorales³⁹. Propuesta que fortalecería la representatividad, pero que, al mismo tiempo, dificultaría la formación de mayorías estables y fomentaría efectos disgregadores en el sistema de partidos, amén de la inestabilidad que generaría en el interior de las formaciones políticas.

Para salvar el inconveniente apuntado, se ha propuesto la instauración de un sistema en que el elector pudiera manifestar sus preferencias sin que éstas afectaran al cabeza de lista, lo cual supondría dejar siempre en manos del partido o coalición la decisión de la persona que opta a la alcaldía. Junto a ello, se ha propuesto por ejemplo que las preferencias no puedan alcanzar a más del 10% de los candidatos de la lista, aunque, como mínimo, sí a uno de ellos o, si se quisiera un criterio más amplio, que alcanzase como máximo al 10% más uno de los candidatos. Además, podría establecerse que los votos preferenciales a favor de cualquiera de los candidatos empezaran a contabilizarse a partir de haber recibido aquéllos, como mínimo, el 10% de los votos atribuidos a la lista de su partido (Vanaclocha, 1998: 290)⁴⁰.

No podemos perder de vista que la apertura de las listas agudizaría los enfrentamientos dentro de los partidos y coaliciones, al tiempo que posibilitaría el desarrollo de relaciones “clientelares” entre los candidatos y los electores. Además, los partidos no dejarían de desempeñar un papel relevante en cuanto que seguirían siendo los encargados de agregar e integrar las demandas y apoyos, aparte de que seguirían controlando las estrategias electorales y, por supuesto, la elaboración de las candidaturas⁴¹. Cabría pensar, pues, que los electores, tal y como sucede en el caso del Senado, seguirían rigiéndose más por opciones partidistas que por otras de carácter personalista. De hecho, en la práctica, los electores valoran en las elecciones locales especialmente a los candidatos a alcalde, aunque no tanto como para cambiar la tendencia general a favor o en contra de un partido. Así, y salvo en supuestos excepcionales, el candidato con posibilidades de éxito suele formar parte de las listas de los partidos mayoritarios. Por lo tanto, en el sistema electoral local no cabe contraponer radicalmente “elección de lista” a “elección personal”, desde el momento en que una lista se conecta al cabeza de la misma que se identifica como candidato a la alcaldía. Y, de hecho, las listas en las elecciones locales, a pesar de ser cerradas y bloqueadas, no han impedido la aparición y el desarrollo de “liderazgos locales”, incluso con proyección en el ámbito nacional⁴². Ello no supone un obstáculo para admitir que el ámbito local sería el más idóneo para implantar con carácter experimental el desbloqueo de las listas electorales.

En todo caso, el verdadero debate político debería situarse en el procedimiento a través del cual los partidos designan sus candidatos a los distintos procesos electorales. En este sentido, sí que sería conveniente apuntar algunas reformas que incidieran en el funcionamiento democrático de los partidos, con la previsión de mecanismos como el de selección de candidatos a través de un sistema de primarias, abierto incluso a simpatizantes. Posibilidad que en la elaboración de las listas para unas elecciones locales sería mucho más fácil de articular⁴³.

El resto de propuestas, como hemos señalado, tratan de ofrecer una respuesta a la inestabilidad que se genera en determinados municipios al no contar el alcalde con el respaldo de una mayoría suficiente en el Pleno. Para tratar de evitar estas situaciones, el legislador ha reforzado la posición del alcalde y ha ido dificultando progresivamente la presentación y aproba-

ción de mociones de censura. Sin embargo, como ha señalado Santolaya Machetti, “ese intento no es sino la crónica de un fracaso ciertamente anunciado, porque encierra una pretensión inútil y de alguna forma contradictoria: introducir, en búsqueda de la estabilidad municipal, factores de funcionamiento mayoritarios y presidenciales en un modelo que sigue siendo electoralmente proporcional y parlamentario”. Sólo un abandono del sistema “parlamentario” de elección de los alcaldes por los concejales podría lograr una mayor estabilidad⁴⁴.

En esa dirección habría que situar la Proposición de LO de modificación de la LOREG presentada por el Grupo Parlamentario Socialista en el año 1998, que proponía la elección directa del alcalde con un sistema de doble vuelta⁴⁵, conforme al cual, si en la primera votación ningún candidato alcanzara la mitad más uno de los votos válidos, sólo podrían concurrir a la segunda vuelta aquellos que hubieren obtenido, al menos, el 15% de los votos válidos. La proposición vinculaba la elección directa del alcalde a la atribución de los puestos de concejales, de manera que a la candidatura que presentara al candidato que fuera elegido alcalde se le atribuiría el número de concejales que le correspondiese según la fórmula d'Hondt y, como mínimo, el 50%⁴⁶.

En el caso de elección directa del alcalde, ya no se establecería una “relación de confianza” entre el Pleno y aquél, por lo que sólo podría ser revocado por los electores. Por ello, sería conveniente reforzar su legitimidad exigiendo la mayoría absoluta para su elección. Además, habría que tener en cuenta que un sistema mayoritario excluiría la presencia de los partidos minoritarios en el ayuntamiento. Sería necesario introducir algún correctivo para evitar que una parte importante de la población quedara sin representar. Por ejemplo, cabría introducir un sistema a través del cual se asegurase la mayoría absoluta de los concejales a la lista más votada, repartiendo el resto de escaños proporcionalmente entre las listas minoritarias. Incluso cabría la reserva de escaños a los partidos que obtengan un mínimo de votos, los cuales se repartirían mediante una fórmula proporcional⁴⁷.

El PSOE ha mantenido esta propuesta en diversos documentos posteriores. Así, en un documento titulado “Una ciudadanía plena: ciudades, autonomías, España y Europa”, proponía que, en el caso de que ningún partido ganara los comicios por mayoría absoluta, se convocase una segunda vuelta para que los ciudadanos votasen al alcalde entre los números uno de las listas con representación municipal⁴⁸. La propuesta socialista llevaba aparejada la eliminación de las mociones de censura, pero mantenía las cuestiones de confianza. En el caso de que el alcalde perdiese una cuestión, se convocarían elecciones⁴⁹.

Frente a estas propuestas, el PP sólo se muestra partidario de modificar la ley electoral para garantizar el éxito de la lista más votada⁵⁰.

La Ley 57/2003 no planteó ninguna modificación del sistema electoral local, a pesar de que la Proposición de Ley presentada por el PSOE, que fue el origen de la ley, contemplaba la elección directa del alcalde. Más recientemente, en el borrador del Libro Blanco sobre la Reforma del Gobierno Local en España, elaborado por el Ministerio de Administraciones Públicas en el 2005, se manifestaron numerosas cautelas ante la propuesta de algún cambio en el sistema electoral local⁵¹. En él sólo se apuesta por incrementar las posibilidades de elección directa del alcalde. De esta manera, se propone que a la elección directa en los municipios de menos de 100 habitantes se añada la designación como alcalde del concejal que más votos populares reciba en los municipios de entre 100 y 1000 habitantes. En los que tengan más de 1000, resultaría elegido el cabeza de lista que hubiera obtenido la mayoría absoluta de sufragios. Igualmente, se sugiere la posibilidad de que varias listas se vinculen previamente-

te a la elección, en el sentido de que se comunique a la Administración Electoral que apoyan como alcalde al cabeza de la lista más votada de entre las vinculadas. Este apoyo debería hacerse constar en la papeleta electoral, para que el vecino tuviera claro a qué opción otorgaba su voto.

En todo caso, y con independencia de las posiciones de las diferentes fuerzas políticas, no creo que las disfunciones del sistema en la actualidad sean tan importantes como para acometer una reforma de tal envergadura. La situación de nuestros gobiernos locales no es especialmente “alarmante” en relación con su fragmentación y consiguiente inestabilidad⁵². Basta con repasar algunos datos relativos a los últimos procesos electorales. Si tomamos como ejemplo las elecciones locales de 1995, en ellas el PP fue el partido más votado en 47 de las 66 ciudades más importantes de España⁵³, habiendo obtenido en 37 de ellas más del 45% de los votos (y en 19 más del 50%). Tras esas elecciones, aumentaron sensiblemente las situaciones de gobierno con mayoría absoluta. En 38 de esas 66 ciudades existía mayoría absoluta de algún gran partido. En otras 13 ciudades la mayoría de gobierno fue fruto de un acuerdo entre diversas fuerzas políticas. Finalmente, en otras 15, no habiéndose llegado a acuerdos de mayoría absoluta entre diversas fuerzas, el alcalde debía gobernar en minoría. Junto a ello, se preveían grandes dificultades para configurar mayorías alternativas, así como, en su caso, el limitado impacto que podrían tener. En la inmensa mayoría de los ayuntamientos sin una lista de mayoría absoluta los pactos postelectorales de gobierno se produjeron con normalidad⁵⁴.

Tras las elecciones de 1999, en 40 de esas 66 ciudades hubo mayoría absoluta de algún partido. En otras 19 ciudades la mayoría de gobierno fue fruto de un acuerdo entre diversas fuerzas políticas. En otras 8, no habiéndose llegado a acuerdos de mayoría absoluta entre diversas fuerzas, el alcalde gobernó en minoría. Por lo tanto, se produjo un ligero aumento del número de ciudades en las que existía mayoría absoluta de algún partido.

Hay que tener en cuenta que si, desde el punto de vista de la dinámica estrictamente electoral, el proceso de 1999 reveló una gran continuidad con respecto al de 1995, no sucedió lo mismo desde el punto de vista de la dinámica postelectoral. Si el PP no se debilitó sustancialmente en votos, sí lo hizo en posiciones de poder. En concreto, perdió 12 de las alcaldías que ocupaba antes de las elecciones (Almería, Granada, Córdoba, Sevilla, Albacete, Cuenca, Burgos, Palencia, Segovia, Lugo, Soria y Pontevedra). En 9 de esos municipios había sido la fuerza más votada y en 6 de ellos se quedó sólo a un concejal de la mayoría absoluta⁵⁵.

Estos resultados condicionaron el debate que en los últimos años parece haberse abierto sobre la reforma del sistema electoral municipal. Un debate en el que frecuentemente se ha mezclado la discusión sobre las reglas y la relativa a los resultados⁵⁶.

Durante la legislatura 1999-2003, existió un gobierno con mayoría absoluta en un 83,1% de los 8037 municipios españoles. Además, en un 16,8% existía mayoría relativa y en el 0,1% un empate entre dos o más partidos (Márquez, 2003: 222)⁵⁷. Las situaciones de mayoría absoluta dominaron en los municipios más pequeños, mientras que descendían en los intermedios y, sobre todo, en las grandes ciudades. Estas cifras son el resultado del carácter cada vez más bipartidista del sistema de partidos español y demuestran lo relativo de la necesidad de una reforma del sistema en aras de una mayor gobernabilidad (Pallarés, 2000: 238-139)⁵⁸.

Tras las elecciones del 25 de mayo de 2003, se mantuvo aproximadamente el mismo porcentaje de ayuntamientos con mayorías absolutas. Únicamente se produjeron algunas modificaciones en los partidos gobernantes y en el conjunto de fuerzas que apoyan determinados

gobiernos municipales⁵⁹. El PSOE gobierna con mayoría absoluta en más de 2000 ayuntamientos. Fue el ganador en 11 capitales, añadiendo tres mayorías absolutas (Lugo, Huesca, Albacete) a las dos que ya tenía (A Coruña y Palencia). Ganó en la mayor parte de las 38 poblaciones mayores de 75 000 habitantes, con menos dificultad que el PP para gobernar en ellas aunque no hubiera conseguido la mayoría absoluta. El PP ganó en 36 de las capitales y en 27 de ellas con mayoría absoluta⁶⁰. El bloque IU/IC mantuvo estable su poder local, pudiendo gobernar en solitario en 68 municipios y siendo la minoría mayoritaria en otros tantos. Consiguió una mayoría relativa en Córdoba, lo que le ha permitido gobernar en solitario. A éstos habría que añadir otros en los que ha podido hacerlo en coalición, sobre todo con el PSOE y otras fuerzas nacionalistas y regionalistas⁶¹. Los distintos grupos nacionalistas repiten su triunfo en minoría en Pontevedra (BNG), Tarragona (CiU), Bilbao (PNV-EA) y Santa Cruz de Tenerife (CC).

Pienso que, en todo caso, las soluciones a los casos puntuales que puedan darse deben situarse más en el terreno de la política que en el de las reformas legislativas. Por otra parte, si el principal problema en las corporaciones locales es su “governabilidad”, habría que pensar más bien en reforzar la posición de la mayoría gobernante, limitando las posibilidades de obstrucción por parte del Pleno. Muchas de las medidas que se adoptaron con las reformas de 1999 tienden a ese objetivo. Por otra parte, no podemos olvidar que una de las principales causas de la “inestabilidad” de las corporaciones locales deriva del transfuguismo. Un fenómeno que ha cobrado una especial relevancia en el ámbito local y frente al que poco cabe hacer sin el compromiso firme de todas las fuerzas políticas⁶². Esperemos que el recientemente firmado Acuerdo sobre un Código de Conducta Política en relación con el Transfuguismo en las Corporaciones Locales contribuya a reducir la inestabilidad de algunos ayuntamientos, así como a elevar la calidad democrática de nuestros representantes⁶³. Un objetivo mucho más urgente que la reforma de un sistema electoral que guarda un equilibrio más que aceptable entre la representatividad y la gobernabilidad.

Notas

- 1 Como tales, el legislador consideró los municipios cuya población supere los 250 000 habitantes o las capitales de provincia cuya población supere los 175 000, así como las capitales de provincia, capitales autonómicas, sedes de instituciones autonómicas o que presenten circunstancias económicas, sociales, históricas o culturales especiales, en este caso siempre que superen los 75 000 habitantes. En estos supuestos se exigirá que así lo decidan las asambleas legislativas correspondientes a iniciativa de los respectivos ayuntamientos (art. 121 LMGL).
- 2 Sobre la Ley 57/2003, véase Octavio Salazar Benítez, “La tímida modernización del gobierno local. Comentario de la Ley 57/03, de 16 de diciembre de Medidas para la Modernización del Gobierno Local”. *Revista Jurídica de Castilla-La Mancha*, Nº 37, octubre 2004. Pp. 195-249.
- 3 La LO 1/2003, de 10 de marzo, para la garantía de la democracia en los ayuntamientos y la seguridad de los concejales, añadió un “polémico” apartado a dicho artículo según el cual se consideran, en todo caso, decisiones gravemente dañosas para los intereses generales, en los términos previstos en el apartado anterior, los acuerdos o actuaciones de los órganos de las corporaciones locales que den cobertura o apoyo, expreso o tácito, de forma reiterada y grave, al terrorismo o a quienes participen en su ejecución, lo enaltezcan o justifiquen, y los que menosprecien o humillen a las víctimas o a sus familiares. Véase al respecto Octavio Salazar Benítez, “La disolución de las Corporaciones locales como medio de defensa del Estado: un grave atentado contra la autonomía local”, *Revista de Estudios de la Administración Local*. Nº 290, septiembre-diciembre 2002. Pp. 29-59.
- 4 Un instrumento que se ha utilizado recientemente: tras la encarcelación de la alcaldesa y de varios miembros del Ayuntamiento de Marbella como consecuencia de su implicación en diferentes actuaciones delictivas el Consejo de Ministros procedió a la disolución de la Corporación a petición del Gobierno andaluz. Acto seguido se procedió a nombrar una Comisión Gestora por la Diputación Provincial de Málaga. El Consejo de Ministros estimó que no era posible la celebración de elecciones anticipadas, ya que no se cumplían los plazos establecidos por el art. 183 LOREG, puesto que el año próximo han de celebrarse en el mes de mayo elecciones municipales. Esta consideración fue objeto de polémica, ya que el PP entendía que había que convocar inmediatamente elecciones. El Gobierno, ante las dudas planteadas, solicitó un informe al Consejo de Estado, el cual dictaminó que, de acuerdo con la ley, no había en este caso convocar elecciones anticipadas.

- 5 Sobre la evolución histórica de las elecciones locales y sobre la ley de 1978, véanse Luis M. Cosculluela y S. Muñoz Machado, *Las elecciones locales. Comentarios a la ley 39/1978, de 17 de julio*. Abella. Madrid, 1979; Martín Bassols Coma, "Evolución legislativa de las elecciones locales", *Elecciones locales*. MAP, 1998. Pp. 40 ss. Sobre las elecciones locales, véanse, Luis Cosculluela Montaner, "Las elecciones locales", *Tratado de Derecho Municipal*, S. Muñoz Machado (dir.). 2 edición. Civitas. Madrid, 2003. Pp. 686 ss; J. Capó, "Elecciones municipales, pero no locales", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*. Nº 56, octubre-diciembre 1991. Pp. 143-164; E. Carrillo Barroso, "La nacionalización de la política local", *Política y Sociedad*. Nº 9, 1989. Pp. 29-46; I. Delgado Sotillos y L. López Nieto, "Un análisis de las elecciones municipales", *Revista de Estudios Políticos*. Nº 76, abril-junio 1992. Pp. 195-219; L. López Nieto, "Local elections in the Spanish political system: 1979-1991", en López Nieto, L. (edit.) *Local elections in Europe*. Institut de Ciències Polítiques i Socials. Barcelona, 1994. Pp. 85-102; I. Delgado Sotillos, *El Comportamiento electoral municipal español, 1979-1995*. CIS-Siglo XXI. Madrid, 1997.
- 6 Debemos recordar que en 1983, y con ocasión de la reforma legislativa de la Ley de Elecciones Locales en lo relativo a la elección de diputados provinciales (LO 6/83, de 2 de marzo), la oposición planteó un recurso de inconstitucionalidad en el que cuestionaba la necesidad de que fuera una ley orgánica la que regulase las elecciones locales, entendiendo que la reserva del art. 81 CE se refería exclusivamente a las elecciones a Cortes Generales. El TC, en su sentencia 38/83, afirmaría que por "régimen electoral general" debía entenderse la regulación de todos los procesos electorales, ya que todos ellos suponían el juego del derecho fundamental del art. 23.1 CE. Por lo tanto, no se debía equiparar "régimen electoral general" con elecciones "generales". La Disposición Adicional 1ª LOREG dejaría clara la cuestión, al establecer el carácter orgánico de los títulos III, IV y V, es decir, de los que regulan las elecciones municipales, las de los cabildos insulares canarios y las de los diputadros provinciales. Sobre dicha sentencia, no exenta de polémica, véase J.J. García Pérez, "Legislación electoral local y reserva de ley orgánica", *Poder Judicial*. Nº 15, septiembre 1989. Pp. 122 ss.
- 7 Un análisis descriptivo del procedimiento electoral puede verse en J.A. Alcón Zaragoza, *Manual de elecciones locales*. M.A.P. Madrid, 1990. Con referencias jurisprudenciales y decisiones de la Junta Electoral Central, véase Enrique Arnaldo y Manuel Delgado-Iribarren, *Código electoral*. Abella. Madrid, 1999. Pp. 693 ss.
- 8 Este mimetismo ha merecido numerosas críticas: "se corre el riesgo de un sistema excesivamente partitocrático que aleja al candidato del ciudadano y se olvida que la apreciación de su eficacia ha de ser distinta, porque se aplica a elecciones con un significado social y político muy diferente: no es la misma relación electoral que se da en una gran concentración urbana o en un pequeño municipio. Así mismo, al limitar el sistema de listas abiertas a los municipios de menos de 250 habitantes, se pierde la oportunidad de que el municipio se experimente una innovación institucional que podría generalizarse, en caso de que ésta fuera positiva, a otros ámbitos de gobierno". Mª Teresa Salvador Crespo, "La forma de gobierno local en España", en S. Gambino y G. Ruiz-Rico, *Formas de gobierno y sistemas electorales*. Tirant lo Blanch. Valencia, 1997. Pp. 730-731.
- 9 Ahora bien, hay que tener en cuenta que el rendimiento del sistema electoral local con relación a la proporcionalidad presenta unas características diferentes respecto de las elecciones generales, autonómicas o europeas, porque no existe una distribución total de mandatos locales por circunscripción referida a cada Cámara. Por tanto, cada Ayuntamiento requiere un cálculo, seguir la evolución en sucesivas elecciones y la comparación con otros municipios de igual tipo y magnitud. Guillermo Márquez Cruz, "Veinte años de democracia local en España: elecciones, producción de gobierno, moción de censura y elite política (1979-1999)", *Revista de Estudios Políticos*. Nº 106, 1999. P. 295.
- 10 La escala propuesta por el art. 179 LOREG es la siguiente: Hasta 250 residentes, 5 concejales; de 251 a 1000, 7; de 1001 a 2000, 9; de 2001 a 5000, 11; de 5001 a 10 000, 13; de 10 001 a 20 000, 17; de 20 001 a 50 000, 21; de 50 001 a 100 000, 25. De 100 001 en adelante, un concejal por cada 100.000 residentes o fracción, añadiéndose uno más cuando el resultado sea impar.
- 11 Así lo prueba Enrique Belda: "a un municipio de 90 000 residentes, correspondería el mismo número de concejales (25) que a otro con sólo 55 000, conforme a lo dispuesto en el art. 179.1 LOREG. En el primer caso cada 3600 residentes se ven representados por un concejal. En el segundo caso 2200. La repercusión práctica de las distintas correlaciones habitante-escaño no parece excesivamente importante ni pone en duda la representatividad. Pero los tramos de población del art. 179.1 LOREG, que siguen una progresión lógica, son muy amplios a partir de la determinación de concejales en municipios de más de 20 000 residentes, en los que el tramo llega hasta los 50 000 residentes; también en los de cincuenta mil a cien mil, y en los mayores de esta cifra, pues se añade un concejal más por cada 100 000 habitantes o fracción y uno más cuando el resultado sea par. Esta prolongación en las categorías, provoca en los últimos tramos ciertos inconvenientes, como que un ayuntamiento de ciento noventa mil residentes, tenga sólo dos concejales más que uno de cincuenta y un mil. La desigualdad de la correlación residente/concejal podría llegar a un caso extremo como el del ejemplo siguiente: Municipio A: 50001 residentes: 25 concejales/un concejal cada 2000 residentes. Municipio B: 199 999 residentes: 27 concejales/un concejal cada 7407 residentes. En los ayuntamientos aún mayores la falta de correlación se dispara, como es el caso de Madrid, que con 3 200 000 residentes aproximadamente, y 55 concejales, tiene un concejal por cada 58 181 habitantes." Belda, E. 2000, *Los representantes locales en España*. Madrid: C.E.P.C., p. 253.
- 12 Delgado Sotillos sostiene que la relación población/municipios/concejales es inversamente proporcional. *El comportamiento electoral municipal español, 1979-1995*, cit. p. 167.
- 13 Hay que recordar que la opción por la Ley d'Hondt ya estaba presente en la Ley de Elecciones Locales de 1978, que seguía en gran medida las normas del Decreto Ley 20/77, dictado al amparo de la Ley para la Reforma Política. La única diferencia es que en aquel caso la barrera legal que se establecía era del 3% (art. 20.3.b Ley 39/1978).
- 14 En el mismo sentido, véase Pallarés, F. 1998, "Las elecciones municipales en España. Una perspectiva desde 1995", *La posición institucional de la Administración local ante el siglo XXI*. Oñati: IVAP, 1998. p. 199. También Irene Delgado, *El comportamiento electoral municipal español...*, cit. pp. 195 ss.
- 15 "Pero en las elecciones municipales, como existe un reducido voto táctico, la heterogeneidad del voto hace que se diluyan esos monopolios nacionales y se permita la entrada en el arco político de otras fuerzas cuyas ubicaciones son fluctuantes. Hay una línea más profunda que guía el voto municipal y entre la que es perceptible elementos de liderazgo, así como la inexistencia de partidos "peligrosos" y la ventaja de no desperdiciar el voto en opciones con escasas posibilidades de victoria. La incidencia de esos factores no consiste en su relación binaria con el comportamiento electoral o la opción partidista, sino en su capacidad para contrapesar hasta cierto punto el valor de la autoubicación o el resolver casos de empate entre las opciones a dos partidos. Esta afirmación es, pues, más razonable para el ámbito

- municipal donde se tienen en cuenta en la mayoría de las veces los aspectos más personales que la influencia partidista." Irene Delgado, *El comportamiento electoral municipal español...*, cit. p. 266.
- 15 El art. 187.3 LOREG establece la siguiente escala de firmas necesarias para que las agrupaciones de electores puedan presentar candidaturas: a) En los municipios de menos de 5 000 habitantes, no menos del 1% de los inscritos en el censo electoral del municipio, siempre que el número de firmantes sea más que el doble de concejales a elegir; b) En los comprendidos entre 5 001 y 10 000 habitantes, 100 firmas. c) En los comprendidos entre 10 001 y 50 000, quinientas firmas; d) En los de 50 001 a 150 000 habitantes, 1.500 firmas; e) Entre 150 001 y 300 000, 3 000 firmas; f) Entre 300 001 y un millón de habitantes, 5 000 firmas; g) a partir de ese número, 8 000 firmas.
- 16 Hemos de precisar que en estos datos también se incluyen los ediles presentados como *independientes* pero dentro de las listas de partidos, por lo que la magnitud de las cifras es engañosa hasta cierto punto.
- 17 Datos aportados por E. Belda, *Los representantes locales...*, cit. P. 184. Véanse también Irene Delgado, *El comportamiento electoral municipal español...*, cit. p. 281; Guillermo Márquez Cruz, "Veinte años de democracia local en España", cit. pp. 308-309.
- 18 Son múltiples las inferencias de la política nacional en las elecciones municipales. De tal forma que muchos electores orientan su voto local en función de problemas de carácter general y, más concretamente, sobre aspectos de la arena política nacional. Irene Delgado Sotillos, *El comportamiento electoral municipal español...*, cit. p. 284.
- 19 El objetivo primordial de la Ley de Elecciones Locales de 1978, que diseñó un sistema electoral que se mantuvo en lo sustancial en las reformas introducidas en 1983 y 1985, era consagrar a los grandes partidos políticos como protagonistas esenciales de la vida política local. Joan Botella y Jordi Capó, "La Elite local española: ¿centro o periferia?", *El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno*, cit. P. 231. El promedio de votos obtenidos por los partidos de ámbito estatal en las cinco elecciones locales alcanza el 76,4% (porcentaje superado en las de 1983, con un 78,4%, y en las de 1995, con un 78,1%). De las diecisiete Comunidades Autónomas, nueve superan el promedio estatal de voto de los partidos de ámbito estatal mayoritarios (PSOE, PCE/IU, CD/AP/PP, UCd y CDS). Ese mismo protagonismo de los partidos de ámbito estatal se manifiesta en la elección de alcalde. Entre 1979 y 1995, un 70,4% de Alcaldías fueron ocupadas por candidatos de dichos partidos. Los mayores promedios de alcaldes de partidos de ámbito regional se registran en el País Vasco (76,4%), Cataluña (54,1%) y Aragón (21,3%). En cuanto a los alcaldes independientes, el promedio estatal se sitúa en un 13,7%. Guillermo Márquez Cruz, "Veinte años de democracia local en España", cit. pp. 303, 314 ss.
- 20 Sobre la percepción de las elecciones locales como de "segundo orden", véase Irene Delgado, *El comportamiento electoral municipal español*, cit. p. 11.
- 21 Esta misma pregunta se la hace Irene Delgado, al contrastar la escasa movilización electoral en el ámbito local con la percepción tan positiva que los ciudadanos tienen de las instituciones locales, muy por encima de las del resto de instituciones democráticas. *El comportamiento electoral municipal español, 1979-1995*, cit. p. 83.
- 22 En todo caso, no cabe hacer valoraciones muy generales, pues el comportamiento varía en función del contexto político general en el que se inserten las municipales. F. Pallarés y J. Soler, por ejemplo, y en relación con las elecciones locales de 1995, aportan el dato de que un 41% de los encuestados respondieron que su voto se guió tanto por los aspectos generales como por los locales, un 23% respondió que su referencia fue el nivel local o autonómico, y un 25% declaró haber decidido su voto en función del contexto político nacional. Además, los datos de la encuesta que aportan muestran cómo los electores del PSOE tendían a tomar más en consideración los factores locales (34%) que los de ámbito nacional (15%). Sucedió lo contrario con los del PP, de los que el 30% decidió en función de aspectos generales y el 16% en función de factores locales o autonómicos. "Balance de las elecciones locales en 1995", *Anuario de Gobierno Local 1996*. pp. 181-182.
- 23 S. Gambino y G. Moschella constatan cómo esta situación se produce en todos los sistemas electorales locales, los cuales se mueven por "relaciones de fuerza instauradas en el centro", reproduciendo a nivel local las luchas políticas producidas en el centro y el modelo de tipo representativo-parlamentario. "Sistema electoral y forma de gobierno de ayuntamientos y provincias: la experiencia italiana desde la óptica comparada", en G. Ruiz-Rico y S. Gambino (coord.), *Formas de gobierno y sistemas electorales*, cit. pp. 666-670.
- 24 Así, en las municipales de 1999 el PP se apoyó en el éxito de su gestión tanto a nivel general como autonómico, así como en la personalización de sus candidatos a alcalde. Igualmente, fue constante la presencia de líderes nacionales, ministros y el presidente del Gobierno en los mítines. El PSOE, condicionado por la derrotas electorales sucesivas, basó su campaña en la crítica a la gestión del PP. Su campaña, además, intentó, por una parte, desvincular las candidaturas locales de la imagen y el liderazgo del partido en un momento de crisis. Por otra, "pretendió mostrar una imagen de partido con voluntad de renovación, personalizándola –aunque relativamente– en Almunia, el cual, sin embargo, fue perdiendo visibilidad frente a un protagonismo creciente del líder anterior, Felipe González". Véase el análisis que al respecto hace Francesc Pallarés en "Las elecciones municipales de 1999 en España", *Anuario de Gobierno Local 2000*. Pp. 210 ss. En un contexto "nacional" se situaron también las municipales del 25 de mayo de 2003. Véase al respecto Francisco J. Llera, "Las elecciones de 2003: ¿cambio de ciclo?", *Claves de razón práctica*. Nº 134, julio 2003. P. 12.
- 25 De un total de 312 casos entre 1979 y 1999, el 85,3% de las alcaldías correspondió a partidos de ámbito estatal, el 11,9% a partidos de ámbito no estatal, el 1,6% fue obtenido mediante coaliciones entre coaliciones electorales mixtas y el 1,3% los ostentaron partidos locales o agrupaciones de electores independientes. Guillermo Márquez, "Las coaliciones políticas...", cit. p. 232.
- 26 J. Botella y J. Capó, "La elite local española: ¿centro o periferia?", en F. Alba y F. J. Vanaclocha 1997. *El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno*, cit. p. 234. Sobre la influencia "nacional" en la práctica de las coaliciones políticas locales, véase Guillermo Márquez Cruz, "Las coaliciones políticas en las instituciones del sistema político local en España: gobiernos locales y diputaciones provinciales", *Anuario de Gobierno Local 2002*, p. 205. Este autor hace referencia a cómo lo más habitual es que las coaliciones se realicen de "arriba hacia abajo" en virtud, entre otras cosas, de las mismas previsiones que al respecto contienen los Estatutos de los partidos políticos.
- 27 "Las elecciones municipales traducen en general y en cierta medida la situación y la valoración de la actuación del gobierno de la nación, proyectándose más allá y permitiéndonos predecir –con las consabidas limitaciones y errores que ello puede conllevar– los resultados y los apoyos con los que cuentan los partidos a nivel nacional. El ejemplo más claro de esta situación ocurre en los comicios municipales de 1995" Irene Delgado, *El comportamiento electoral municipal español...*, cit. P. 218. Dicho carácter predictivo se confirmaría en las elec-

- ciones locales de 1999 con respecto a las generales del 2000. En el mismo sentido, J. Ignacio Wert, "Poder, tiempo y espacio: las elecciones municipales y autonómicas del 28-M", *Claves de razón práctica*. N° 54, julio-agosto 1995. Pp. 24 ss; y "Las urnas de San Antonio. Los votos y el poder tras el 13-J", *Claves de razón práctica*. N° 95, septiembre 1999. P. 14.
- 28 Véase al respecto J. M. Vallés y J. Sánchez Picanyol, "Las elecciones municipales en España entre 1979 y 1991: balance provisional", en Pilar del Castillo (ed.) *Comportamiento político y electoral*. C.I.S. Madrid, 1994. P. 381.
- 29 C. Guirado Cid, *El Alcalde en la legislación española*. Trivium. Madrid, 1991. P. 317. Hay otros autores que consideran que el art. 196 sólo consagra un procedimiento "con dos fases posibles, como puede serlo el de investidura del Presidente del Gobierno, en el que se sustituye una posible segunda votación por una proclamación directa". M. Rebollo Puig, "La moción de censura en la Administración local", *REALA 227, julio - septiembre 1985*, cit. p. 473. En todo caso, el paralelismo que establece este autor no es correcto. En el procedimiento de investidura del Presidente del Gobierno no se sustituye una segunda votación por una proclamación directa. El art. 99 CE lo que prevé es una segunda votación 48 horas después, en la que bastará con obtener mayoría simple. Si ésta no se obtiene, han de tramitarse sucesivas propuestas durante un plazo máximo de 2 meses, tras el cual, si ningún candidato hubiere obtenido la confianza del Congreso, se disuelven ambas Cámaras.
- 30 "Los votos de los ciudadanos en las elecciones municipales son las listas presentadas por Partidos, Federaciones, Coaliciones y Agrupaciones de electores, sin que sea posible determinar dentro de cada lista, qué candidato ha recibido más votos y es, por tanto, más representativo que su propios compañeros de lista, igualmente elegidos" (STC 31/93, de 26 de enero, FJ 3).
- 31 Hay que tener en cuenta que si se produce una renuncia de ese concejal cabeza de lista, se considera que la encabeza a efectos de elección el siguiente de la misma (art. 198 LOREG).
- 32 Véanse las propuestas que al respecto hace E. Belda, *Los representantes locales en España*, cit. pp. 192 ss.
- 33 No comparto con Cristóbal Guirado la opinión de que esta posibilidad contradice el 23.1 CE. En este artículo únicamente se recoge el derecho de los ciudadanos a participar directamente o a través de representantes en los asuntos públicos. En este caso, hay una elección directa de los concejales y son éstos los que otorgan legitimidad a la elección del alcalde, con independencia de que éste sea o no concejal. *El Alcalde en la legislación española*, cit. p. 317.
- 34 Astarloa Huarte-Mendicoa, L. *Comentarios a la LOREG*. Civitas. Madrid, 1986. P. 1700; Fernández Pacheco, I.N. "El estatuto del concejal y los grupos político municipales", *El Consultor de los Ayuntamientos*. N° 12, de 30 de junio de 1995, p. 1770.
- 35 Ésta es la doctrina que ha reiterado la Junta Electoral Central. Véase, por ejemplo, el Acuerdo de 16 de mayo de 2000.
- 36 Como señala Irene Delgado, el partido mayoritario puede quedar en minoría si no obtiene más del 45% de los votos del distrito, frente a los eventuales pactos de las formaciones políticas inmediatas que también obtienen representación. *El comportamiento electoral municipal español...*, cit. p. 153.
- 37 M. Sánchez Morón, "El sistema político local tras las elecciones de 1995: perspectivas de gobernabilidad y funcionamiento de los Ayuntamientos", *Anuario de Gobierno Local 1996*. P. 189. Véase el análisis que sobre la abstención en las elecciones municipales realiza Irene Delgado, *El comportamiento electoral municipal...*, cit. pp. 84 ss.
- 38 En todo caso, hay que puntualizar diferencias notables a lo largo de todo el territorio nacional. La participación osciló entre el 61,3% de Cataluña y el máximo del 76,1% de Castilla-La Mancha. Se dio una menor movilización en las zonas más urbanas e industrializadas. Véase Francisco J. Llera, "Las elecciones de 2003: ¿cambio de ciclo?", cit. p. 13.
- 39 Por ejemplo, véase la propuesta de Mª del Pilar Bensusan Martín, *El concejal en el ordenamiento jurídico español*. Comares. Granada, 1999. P. 59.
- 40 F. J. Vanaclocha, "Identidad de los gobiernos locales y reforma electoral" en *El sistema político local: un nuevo escenario de Gobierno*, cit. p. 290.
- 41 Son muchas las aportaciones doctrinales relativas a la apertura de las listas electorales. Véanse, por ejemplo, J. R. Montero y R. Gunther, "Sistemas cerrados y listas abiertas. Sobre algunas propuestas de reforma del sistema electoral en España", *La reforma del régimen electoral*. C.E.C. Madrid, 1994. pp. 13 ss. En el mismo volumen, Julián Santamaría Ossorio, "Listas cerradas, abiertas y entreabiertas", pp. 113-124.; F. Santaolalla, "Problemas jurídico-políticos del voto bloqueado", *Revista de Estudios Políticos*. N° 53, 1986. Pp. 29-34.
- 42 Hay unanimidad en el escepticismo con respecto a las posibilidades de las listas abiertas o del "voto de preferencia", si bien parte de la doctrina considera oportuna su aplicación en las elecciones municipales. Por ejemplo, Roberto Blanco Valdés consideraba que en dicho ámbito "la mayor cercanía y el correlativo mayor conocimiento de los candidatos por parte del cuerpo electoral es susceptible de actuar como factor de discriminación de la opción de voto de los electores". *Las conexiones políticas*. Alianza. Madrid, 2001. P. 40.
- 43 Véase al respecto O. Salazar Benítez, *El candidato en el actual sistema de democracia representativa*. Comares. Granada, 1999; y "Las primarias socialistas: una experiencia de democratización de la selección de candidatos", *Teoría y Realidad Constitucional*. N° 6, 2º semestre 2000. Monográfico "La regulación jurídica de los partidos políticos". Pp. 135 ss.; Roberto Blanco Valdés, "La revolución de las primarias" en *Las conexiones políticas*, cit. Pp. 85 ss.
- 44 Pablo Santolaya Machetti, "Crónica de un fracaso jurídico (y político): la moción de censura a los Alcaldes", *Estudios de Teoría del Estado y de Derecho Constitucional en homenaje a Pablo Lucas Verdú*. Tomo IV. U. Complutense y U.Nacional Autónoma de México, 2000. P. 2802. En un sentido similar se pronuncia Mª del Pilar Bensusan Martín, la cual resalta la frustración que el sistema actual genera en los electores, al depender el alcalde de los pactos o acuerdos a que lleguen las fuerzas políticas. *El concejal en el ordenamiento jurídico español*, cit. P. 43.
- 45 Se ha llegado a afirmar que la lógica de la "doble vuelta" responde a la posibilidad que tiene el elector de realizar una doble opción: una primera, hecha más con el "corazón", por el candidato preferido, y otra hecha "con la cabeza" por el "menos malo" de los dos candidatos presentes en el *ballottaggio*. Gianfranco Galdini y Guido Legnante, *Città al voto. I sindacati e le elezioni comunali*, cit. P. 230. Este sistema mayoritario y de elección directa del alcalde "con doble vuelta" es el vigente en la mayor parte de los Länder alemanes. Desde 1999 sólo se elige el alcalde por parte de los representantes municipales en Baja Sajonia, Renania Septentrional-Westfalia, el Sarre y Schleswig-Holstein. Véase Oscar W. Gabriel, "El Gobierno local en Alemania", *Informe Pi i Sunyer sobre el Gobierno Local en las democracias avanza-*

- das. Fundación Pi i Sunyer. Barcelona, 1996. P. 258. En Gran Bretaña, de acuerdo con la *Local Government Act 2000*, es posible optar por la elección directa del alcalde, que contará o bien con un gobierno nombrado por él mismo, o bien con un *city manager* nombrado por el consejo municipal, o bien el consejo municipal presidido por el alcalde elige a un presidente del ejecutivo que puede ser revocado por el mismo. Tomás Font i Llovet, "La renovación del poder local y avances en la configuración jurídica e institucional del gobierno local", *Anuario de Gobierno Local 2001*. P. 35. Véanse las referencias de Derecho Comparado que realiza Javier García Fernández en "La elección directa de los Alcaldes: contexto político y problemática jurídica", *Revista de Derecho Político*. Nº 52, 2001. Pp. 212-217.
- 46 *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados*. Serie B. Nº 256-1, de 7 de diciembre de 1998. Javier García Fernández hace una propuesta similar, indicando que la lista más votada, como en el caso italiano, debería obtener un 60% de escaños para garantizar que el alcalde tenga un respaldo mayoritario en el Pleno. "La elección directa de los Alcaldes...", cit. pp. 234. Sobre este tema véase también Victoriano Ramírez, M^a Luisa Márquez y Antonio Palomares, "Un método para la elección directa de los alcaldes", *Revista de las Cortes Generales*. Nº 60, 2002. Pp. 241-264.
- 47 En Francia se articula este sistema en los municipios de más de 3.500 habitantes, en los que se aplica un sistema mayoritario, pero la lista ganadora sólo recibe el 50% de los escaños, mientras que el 50% restante se distribuye proporcionalmente (método d'Hondt) entre las listas que hayan obtenido al menos el 5% de los sufragios emitidos. VV.AA. *Sistemas electorales y modos de escrutinio en el nivel local*. M.A.P. Madrid, 2000. P. 68.
- 48 Una propuesta similar hace Pablo Santolaya Machetti, añadiendo la posibilidad de elegir los concejales, al menos en los municipios por encima de un determinado tamaño, sobre base territorial, de manera que cada barrio o unidad territorial formase una circunscripción a la que se asignara un número muy reducido de Concejales, lo que produciría unos resultados muy mayoritarios. "Crónica de un fracaso jurídico (y político): la moción de censura de los Alcaldes", cit. p. 2830.
- 49 Hay que tener en cuenta que la oposición del PP a estas propuestas se basa en la previsible dificultad que los populares tendrían con ese sistema para ganar en determinadas ciudades. Ya en las elecciones de 1999 al PP le resultó más complicado hacerse con apoyos externos para lograr el gobierno de instituciones locales. Le resulta más difícil concretar pactos postelectorales que a los socialistas. Por el contrario, se vería beneficiado si se aceptase su propuesta de asegurar la elección de la lista más votada. Debemos recordar que en la actualidad el PP ocupa la alcaldía de 28 capitales de provincia y más de 1300 alcaldías en toda España.
- 50 Gianfranco Pasquino había propuesto, antes de que en Italia se introdujera la elección directa del alcalde, una forma de gobierno "con responsabilidad colectiva", en la que preveía una elección con doble vuelta. En la primera el elector votaría por el consejo municipal con un sistema proporcional y con una sola preferencia. Una vez así elegido un consejo suficientemente representativo, en el segundo turno el elector podría elegir el gobierno local entre coaliciones con un alcalde designado, atribuyendo a la coalición vencedora un premio en puestos en el Consejo que aseguraría al mismo tiempo la estabilidad de la Junta y su responsabilización colectiva. "Sulle forme di governo ovvero la questione elettorale", *Amministrazione*. A. XIX, nº1/2, abril-agosto 1989. P. 115.
- 51 Tampoco en el Anteproyecto de Ley Básica del Gobierno y la Administración Local que ha elaborado el Ministerio de Administraciones Públicas se hace referencia alguna al régimen electoral. El Anteproyecto se puede consultar en la página web del Ministerio: www.map.es
- 52 Por ejemplo, F. Pallarés, tras analizar los gobiernos locales resultantes de las elecciones de 1995, llega a la conclusión de que la situación era de gran estabilidad, debido a la existencia de un gran número de mayorías absolutas y la dificultad de que se configuren mayorías alternativas. "Las elecciones municipales en España. Una perspectiva desde 1995", cit. pp. 229-231. En el mismo sentido concluyen M. Sánchez Morón en "El sistema político local tras las elecciones de 1995...", cit. p. 198; F. Vanaclocha, "Los fenómenos del transfuguismo en la nueva política local", *La posición institucional de la Administración local ante el siglo XXI*. cit. p. 219.
- 53 Consideramos como tales las capitales de provincia más las otras ciudades con más de 100.000 electores. Sobre la evolución de las elecciones locales, véase el completo estudio de Guillermo Márquez, "Las coaliciones políticas locales en las instituciones del sistema político local en España: gobiernos locales y diputaciones provinciales", cit. pp. 189-253.
- 54 F. Pallarés y J. Soler, "Balance de las elecciones locales en 1995", cit. pp. 174, 177; M. Sánchez Morón, "El sistema político local tras las elecciones de 1995: perspectivas de gobernabilidad y funcionamiento de los Ayuntamientos", cit. p. 193.
- 55 Como ha resaltado J. Ignacio Wert, el PP, además de no tener ninguna fuerza electoralmente relevante a su derecha con la que pactar, tenía una posición más desventajosa, al estar ocupando el gobierno central. Los pactos en el bloque de la izquierda tenían una factibilidad muy superior contra un Gobierno central de otro signo que si en el Gobierno está uno de los partidos de la izquierda. El PSOE pudo disfrutar en el proceso negociador de una mayor centralidad y recursos, al estar en la oposición nacional y porque no le pesaban los fardos de imagen que arrastraba en 1995. "Las urnas de San Antonio...", cit. pp. 21 y 23.
- 56 "Si todos los acuerdos de este tipo son *legales* y, probablemente, todos son también *legítimos*, no todos son igualmente *estéticos* ni, sobre todo, todos producen efectos igualmente beneficiosos sea para sus signatarios, sea para el sistema político... Un acuerdo más o menos homogéneo de partidos, mayoritario frente a una lista más votada que lo haya sido con poca ventaja, no es lo mismo que una amalgama heterogénea construyendo una mayoría artificial frente a un partido que se ha quedado al borde de la misma... Y estas situaciones tienen dos tipos de implicaciones. Unas, si se quiere las relativamente menos importantes, para sus protagonistas, que, por lo general, acaban pagando por los acuerdos más artificiales un precio superior a la ventaja que obtienen a corto plazo. Otras, más sensibles, para el sistema, ya que los acuerdos de este tipo suelen provocar reacciones adversas contra el sistema en quienes sienten que su voto es indebidamente excluido u objeto de transacción *non sancta*...", J. I. Wert 1999 "Las urnas de San Antonio...", cit. p. 23.
- 57 Datos extraídos del artículo de Guillermo Márquez, "Las coaliciones políticas en las instituciones del sistema político local en España...", cit. p. 222.
- 58 F. Pallarés, "Las elecciones municipales de 1999 en España", cit. pp. 238-239.
- 59 Todos los datos proceden del artículo de Francisco J. Llera, "Las elecciones de 2003...", cit. pp.15-16.
- 60 Tras la constitución de los ayuntamientos, el PP logró 31 alcaldías, añadiendo a sus 27 con mayoría absoluta aquellas en que acuerda pactos con IDES (Soria), CDN (Pamplona), GIAL (Almería), además del apoyo del PSOE en Vitoria. El PSOE se hizo con otras 16, añadiendo

do a las de su mayoría absoluta Zaragoza (CHA con el apoyo del PAR), Teruel (PAR), León (UPL), Barcelona y Girona (ICV y ERC), Lleida (ICV), y Sevilla, Segovia y Guadalajara (IU), además de San Sebastián con el apoyo del PP.

61 PSOE e IU pactaron finalmente en más de 300 localidades, sobre todo mayores de 5000 habitantes.

62 De entre las medidas que se propusieron en el Acuerdo sobre un Código de Conducta en relación con el Transfuguismo en las Corporaciones locales, firmado en 1998 por el Ministro de Administraciones Públicas y los representantes de los principales partidos españoles, la única que finalmente ha tenido plasmación legislativa ha sido la previsión de la figura de los "concejales no adscritos", de acuerdo con la redacción dada al art. 73.3 LRBRL por la LMGL de 2003. Una figura que con anterioridad ya había sido prevista en la Ley 7/99, de 9 de abril, de Administración local de Aragón; en la Ley 3/02, de 22 de marzo, de modificación de la Ley 8/87, Municipal y de Régimen Local de Cataluña; y en la Ley 1/03, de Administración Local de La Rioja.

63 El Acuerdo, que fue firmado el 23 de mayo de 2006 entre el Ministro de Administraciones Públicas y los representantes de las principales fuerzas políticas, incluye entre otras medidas el compromiso de los firmantes de no admitir en su grupo político local a un concejal tráfuga, así como de impedir su utilización para cambiar las mayorías de gobierno. Igualmente, se comprometen a no incluirlos en las candidaturas de cualquier elección, medida que deberá hacerse efectiva a partir de las locales y autonómicas de mayo de 2007.

BIBLIOGRAFÍA

- Alba, F. y Vanaclocha, F. J. 1997. *El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno*. Madrid: Universidad Carlos III.
- Alcón, J. A. 1990. *Manual de elecciones locales*. Madrid: MAP.
- Arnaldo, E. y Delgado-Iribarren, M. 1999. *Código electoral*. Madrid: Abella.
- Astarloa, L. 1986. *Comentarios a la LOREG*. Madrid: Civitas.
- Bassols, M. 1998. «Evolución legislativa de las elecciones locales», en VV. AA. *Elecciones locales. España*. Madrid: INAP.
- Belda, E. 2000. *Los representantes locales en España*. Madrid: CEPC.
- Bensusan, M^a. P. 1999. *El concejal en el ordenamiento jurídico español*. Granada: Comares.
- Capo, J. 1991. «Elecciones municipales, pero no locales», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 56, pp. 143-164.
- Blanco, R. 2001. *Las conexiones políticas*. Madrid: Alianza.
- Carrillo, E. 1989. «La nacionalización de la política local», *Política y Sociedad*, 3, pp. 29-46.
- Coscolluela, L. 2003². «Las elecciones locales», en S. Muñoz (dir.). *Tratado de Derecho Municipal*. Madrid: Civitas.
- Coscolluela, L. y Muñoz, S. 1979. *Las elecciones locales. Comentarios a la Ley 39/1978, de 17 de julio*. Madrid: Abella.
- Del Castillo, P. (ed.). 1994. *Comportamiento político y electoral*. Madrid: CIS.
- Delgado, I. y López, L. 1992. «Un análisis de las elecciones municipales», *Revista de Estudios Políticos*, 76, pp. 195-219.
- Delgado, I. 1997. *Comportamiento electoral municipal español, 1979-1995*. Madrid: CIS-Siglo XXI.
- Fernández-Pacheco, I. N. 1995. «El estatuto del concejal y los grupos políticos municipales», *El Consultor de los Ayuntamientos*, 12, pp. 1754-1760, 1765-1780.
- Font i Llovet, T. 2002. «La renovación del poder local: avances en la configuración jurídica e institucional del gobierno local», en T. Font i Llovet (dir.). *Anuario de Gobierno Local 2001*. Barcelona: Marcial Pons/ Diputación de Barcelona/ Instituto de Derecho Público, pp. 13-37.
- Gambino, S. y Ruiz-Rico, G. 1997. *Formas de gobierno y sistemas electorales*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- García, J. 2001. «La elección directa de los Alcaldes: contexto político y problemática jurídica», *Revista de Derecho Político* 52, pp. 205-246.
- García, J. J. 1989. «Legislación electoral local y reserva de ley orgánica», *Poder Judicial*, 15, pp. 115-132.
- Guirado, C. 1991. *El Alcalde en la legislación española*. Madrid: Trivium.
- López, L. 1994. «Local Elections in the Spanish Political System: 1979-1991», en L. López Nieto (ed.). *Local elections in Europe*. Barcelona: Institut de Ciències Politiques i Socials.
- Llera, J. 2003. «Las elecciones de 2003: ¿cambio de ciclo?», *Claves de razón práctica*, 134, pp. 12-21.
- Márquez, G. 1999. «Veinte años de democracia local en España: elecciones, producción de gobierno, moción de censura y elite política (1979-1999)», *Revista de Estudios Políticos*, 196, pp. 289-334.
- 2003. «Las coaliciones políticas en las instituciones del sistema político local en España: gobiernos locales y diputaciones provinciales», en T. Font i Llovet (dir.). *Anuario de Gobierno Local 2002*. Barcelona: Marcial Pons/ Diputación de Barcelona/ Instituto de Derecho Público, pp. 189-254.
- Montero, J. R. y Gunther, R. 1994. «Sistemas cerrados y listas abiertas. Sobre algunas propuestas de reforma del sistema electoral en España», en J. R. Montero; R. Gunther *et al.* *La reforma del régimen electoral*. Madrid: CEC.
- Morell, L. 1988. *El régimen local español*. Madrid: Tecnos.
- Pallarés, F. 1998. «Las elecciones municipales en España. Una perspectiva desde 1995», en VV. AA. *La posición institucional de la Administración local ante el siglo XXI*. Oñati: IVAP.
- 2000 «Las elecciones municipales de 1999 en España», en T. Font i Llovet (dir.). *Anuario de Gobierno Local 1999*. Barcelona: Marcial Pons/ Diputación de Barcelona/ Instituto de Derecho Público, pp. 207-246.
- Pallarés, F. y Soler, J. 1996. «Balance de las elecciones locales en 1995», en T. Font i Llovet (dir.). *Anuario de Gobierno Local 1996*. Barcelona: Marcial Pons/ Diputación de Barcelona/ Instituto de Derecho Público, pp. 149-184.
- Ramírez, V.; Márquez, M^a. L. y Palomares, A. 2003. «Un método para la elección directa de los alcaldes», *Revista de las Cortes Generales*, 60, pp. 241-264.
- Rebollo, M. 1985. «La moción de censura en la Administración local», *Revista de estudios de la Administración local y autonómica*, 227, pp. 459-486.
- Salazar, O. 1999. *El candidato en el actual sistema de democracia representativa*. Granada: Comares.

- 2000. «Las primarias socialistas: una experiencia de democratización de la selección de candidatos». *Teoría y Realidad Constitucional*, 6, pp. 135 y ss.
- 2002. «La disolución de las Corporaciones locales como medio de defensa del Estado: un grave atentado contra la autonomía local», *Revista de Estudios de la Administración Local*, 290, pp. 29-59.
- 2004. «La tímida modernización del gobierno local. Comentario de la Ley 57/03, de 16 de diciembre de Medidas para la Modernización del Gobierno local», *Revista Jurídica de Castilla-La Mancha*, 37, pp. 195-249.
- Sánchez, M. 1995. «Sistema político local», en T. Font i Llovet (dir.). *Anuario de Gobierno Local 1995*. Barcelona: Marcial Pons/ Diputación de Barcelona/ Instituto de Derecho Público, pp. 161-169.
- 1996. «El sistema político local tras las elecciones de 1995: perspectivas de gobernabilidad y funcionamiento de los ayuntamientos», en T. Font i Llovet (dir.). *Anuario de Gobierno Local 1996*. Barcelona: Marcial Pons/ Diputación de Barcelona/ Instituto de Derecho Público, pp. 185-204.
- Santamaría, J. 1994. «Listas cerradas, abiertas y entreabiertas», en VV. AA. *La reforma del régimen electoral*. Madrid: CEC.
- Santaolalla, F. 1986. «Problemas jurídico-políticos del voto bloqueado», *Revista de Estudios Políticos*, 53, pp. 29-34.
- Santolaya, P. 2000. «Crónica de un fracaso jurídico (y político): la moción de censura a los Alcaldes», en VV. AA. *Estudios de Teoría del Estado y de Derecho Constitucional en honor de Pablo Lucas Verdú*. Vol. 4. Madrid: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, pp. 2801-2832.
- Vergottini, G. de. 1985. *Derecho Constitucional Comparado*. Madrid: Espasa-Calpe.
- VV. AA. 1998. *Elecciones locales*. Madrid: INAP.
- VV. AA. 1996. *Informe Pi i Sunyer sobre el Gobierno local en las democracias avanzadas*. Barcelona: Fundación Pi i Sunyer.
- VV. AA. 1998. *La posición institucional de la Administración local ante el siglo XXI*. Oñati: IVAP.
- VV. AA. 1994. *La reforma del régimen electoral*. Madrid: CEC.
- VV. AA. 2000. *Sistemas electorales y modos de escrutinio en el nivel local*. Madrid: MAP.
- Wert, J. I. 1995. «Poder, tiempo y espacio: las elecciones municipales y autonómicas del 28-M», *Claves de razón práctica*, 54, pp. 24-38.
- 1999. «Las urnas de San Antonio. Los votos y el poder tras el 13-J», *Claves de razón práctica*, 95, pp. 14-23.



Recensiones

VÍCTOR JOSÉ MONTES PIÑEIRO _Universidade de Vigo _[177-181]

La financiación regional de la sanidad a debate

DIEGO MARTÍNEZ LÓPEZ / JOSÉ SÁNCHEZ MALDONADO (coordinadores)
Financiación regional de la sanidad y sus perspectivas de reforma
Centro de Estudios Andaluces, Sevilla, 2005



Las políticas dirigidas a garantizar la protección de la salud y la provisión de servicios sanitarios constituyen, en cualquiera de los países de nuestro entorno, uno de los pilares del llamado Estado de Bienestar. Entre otros aspectos, el establecimiento de la cobertura pública de la atención sanitaria es, por sí misma, una contribución *en especie* a la distribución interpersonal de la riqueza, la disminución de las desigualdades sociales y la solidaridad intergeneracional.

Las características específicas del servicio, en lo que concierne a extensión de la protección, forma de cobertura, financiación y organización, han tenido respuestas diferentes en cada país, en función de su tradición económica, política y social. Lo que, a su vez, ha dado lugar a diferentes modelos, no exentos de debate, en los que de manera prácticamente reiterada se revela la existencia no resuelta de diversas tensiones: financiera, de equidad, de racionalidad o eficiencia, incluso de legitimación o aceptación por parte de la sociedad.

Precisamente, la cuestión de la financiación constituye un aspecto principal de la asistencia sanitaria; tanto por la forma en que se establece, que condiciona la equidad en la prestación del servicio, como por el volumen de fondos necesario para llevarla a efecto, siempre creciente. La cuestión gana en complejidad en casos como el español, caracterizado por la provisión y producción descentralizada de servicios sanitarios. Aspecto que complica la distribución de los recursos disponibles, al involucrar a administraciones de distinto nivel –central y regionales– orientadas por prioridades heterogéneas.

En términos económicos, la sanidad representa en la actualidad cerca del 6% del PIB nacional y más de un tercio del gasto reconocido y liquidado por las Comunidades Autónomas españolas (CC. AA.); circunstancia ésta que la sitúa como la principal competencia autonómica desde el punto de vista financiero y argumento casi continuo de tensión interjurisdiccional, a la vista de su incidencia en el conjunto del gasto de este nivel de gobierno.

En un intento por superar su instrumentación política, la financiación sanitaria se integró de manera definitiva, aunque con especificidades, en el conjunto de la financiación autonómica, en enero de 2002, coincidiendo con la culminación del proceso de traspaso de transferencias en la materia. A pesar de la satisfacción política inicial por el acuerdo alcanzado, la insuficiencia financiera en materia sanitaria vuelve a ocupar poco después un lugar destacado en la agenda de nuestros gobernantes.

En este sentido, *Financiación regional de la sanidad y sus perspectivas de reforma* proporciona una base racional a las diferentes propuestas de reforma que desde hace un tiempo se vienen formulando. El libro recoge las aportaciones realizadas por diversos expertos en federalismo fiscal y economía de la salud en el marco de las jornadas celebradas con motivo del Seminario sobre Financiación Regional de la Sanidad, que tuvo lugar en Sevilla en julio de 2005.

Las aportaciones se agrupan en tres grandes bloques, que abordan el problema desde la perspectiva internacional hasta la autonómica, pasando por una evaluación de la gestión sanitaria, cuyo hilo conductor reside en vencer la identidad entre necesidad, demanda y utilización en un servicio de consumo inducido, dada la asimetría de información entre profesionales y pacientes.

El primer bloque de trabajos, compuesto por dos ponencias, ofrece un recorrido por la dimensión internacional de la cuestión. Rosa María Urbanos Garrido examina, describe y valora las tendencias observadas recientemente en la financiación del gasto sanitario en varios países de nuestro entorno social, económico o cultural; prestando especial atención a los mecanismos de asignación de recursos.

Por su parte, Carmen Molina Garrido analiza los distintos instrumentos empleados para garantizar un acceso equitativo a los servicios sanitarios en diferentes contextos internacionales, caracterizados todos por la descentralización en la gestión.

Guillem López Casanovas abre el segundo bloque de ponencias reflexionando sobre las dificultades técnicas que entraña la regionalización de los recursos sanitarios en el marco de una descentralización político-parlamentaria y fiscal efectiva, como la que caracteriza a nuestro país. Lo que le lleva a abogar por la introducción de mecanismos de descentralización sanitaria “de segunda generación” y la introducción de sistemas de financiación basados en la microeficiencia de los centros de provisión. A continuación, Juan de Dios Jiménez Aguilera, Roberto Montero Granados y José Martín Martín exploran los determinantes territoriales de la demanda sanitaria. En una primera aportación, establecen una aproximación metodológica que permite obtener una medida de la necesidad sanitaria a nivel regional, con resultados relativamente próximos a los derivados de la distribución autonómica de la población protegida por el Sistema Nacional de Salud. La misma terna de autores profundiza en la cuestión a través de una segunda contribución en la que se estudia, por medio de un modelo de regresión logística, la influencia de la provincia de residencia en la determinación de la demanda sanitaria. Lo que les permite revelar la existencia de desigualdad en el acceso. Por último, David Cantarero Prieto y Marta Pascual Sáez, espoleados por el diseño de políticas sanitarias que mejoren la percepción de la salud por parte de los propios ciudadanos, analizan el efecto de diversas variables de tipo socioeconómico sobre el estado de salud individual de los españoles, medido de manera subjetiva a partir de una autovaloración.

El tercer bloque de ponencias evalúa la financiación regional de la sanidad en España. José Sánchez Maldonado y, de nuevo, Carmen Molina Garrido presentan una visión retrospectiva de las diferentes etapas del proceso descentralizador de las competencias organizativas y asistenciales protagonizado por nuestro país; desde las distintas fases de descentralización parcial (protagonizadas en exclusiva por el ámbito del gasto) hasta la integración definitiva de la financiación sanitaria en el sistema general de financiación de las CC. AA. El recorrido se completa con las aportaciones de Santiago Lago Peñas y Alfonso Utrilla de la Hoz. El primero realiza una evaluación del grado de responsabilidad de los gobiernos autonómicos en la evolución del gasto público en sanidad; evaluación que hace extensible a la evidencia disponible tras la última reforma introducida, y que le permite denunciar los límites que el actual sistema de financiación ejerce sobre un escenario general de demanda creciente. Su intervención culmina con la formulación de una serie de propuestas pensadas para alimentar el debate sobre la reforma sanitaria. El segundo, por su parte, examina la sostenibilidad general de las finanzas públicas regionales a partir de la estimación futura de los ingresos de carácter tributario, en el marco de un sistema como el vigente, que ha reforzado la corresponsabilidad fiscal de las haciendas subcentrales. Los resultados revelan un escenario financiero de estabilidad y suficiencia afectado, en el caso de la sanidad, por el fuerte aumento del gasto.

En definitiva, el texto plantea respuesta a muchos de los interrogantes que suscita un tema complejo, de indudable relevancia social y notable trascendencia política. Lo hace, además, en un contexto propicio para la reforma, delimitado por nuevas reivindicaciones autonómicas y la fortaleza de los factores que presionan la inflación del gasto sanitario: el envejecimiento poblacional, la inmigración y la persistencia de disparidades respecto al entorno, tanto en términos presupuestarios como de asistencia sociosanitaria.

Estamos, por lo tanto, ante una interesante contribución al diseño de un sistema de financiación que garantice un panorama de estabilidad financiera y presupuestaria a largo plazo, que colabore con el sostenimiento del gasto sanitario y que, en última instancia, permita conciliar protección universal y organización descentralizada.

XOSÉ CARLOS ARIAS _Universidade de Vigo _[183-187]

La economía política de lo posible en América Latina



JAVIER SANTISO

La economía política de lo posible en América Latina
Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C., 2006

Javier Santiso, brillante politólogo y economista español que desde hace unos meses desempeña el puesto de economista jefe en el Centro de Desarrollo de la OCDE, acaba de publicar uno de los libros más interesantes aparecidos en los últimos años sobre las economías y sociedades de América Latina. Editado simultáneamente en una doble versión, española e inglesa (esta última, *Latin America's Political Economy of the Possible. Beyond Good Revolutionaries and Free-Marketeters*, publicada por The MIT Press), este libro se plantea como un largo ensayo, sin apenas notas ni interferencias bibliográficas, que busca complicidades en la obra literaria de una diversidad de escritores, desde un omnipresente Octavio Paz al brasileño Mário de Andrade.

En cuanto a las complicidades de índole más teórica, *La economía política de lo posible* establece sus raíces intelectuales en la obra de dos de los más grandes pensadores sociales de las últimas décadas, Isaiah Berlin y, sobre todo, Albert Hirschman, para a partir de esas apoyaturas relativas a la construcción de una línea de argumentación clara y, en general, bastante convincente.

La influencia de las ideas hirschmanianas aparece por todos los rincones del libro, empezando por el título, e iluminan, desde luego, su tesis central: después de décadas de doctrinarismo, de aplicación de políticas económicas muy ideologizadas y cargadas con fuertes retóricas relativas a la construcción de un futuro maravilloso (fuesen éstas marxistas, desarrollistas o ultraliberales), en los últimos años asistiríamos a los intentos de definir políticas mucho más posibilistas; también más atentas a arreglar los verdaderos problemas económicos y sociales, que no radican en el pasado o en el futuro, sino en el presente. Santiso, sensatamente, ve en ese cambio de enfoque un progreso que ya estaría dando algunos resultados positivos para las poblaciones de ciertos países del área.

Cabe añadir que su razonamiento se apoya también en los trabajos empíricos de algunos economistas tan conocidos como Dani Rodrik o Ricardo Hausmann, quienes vienen mostrando la inutilidad de definir una única fórmula infalible para el crecimiento que establezca una relación de causalidad universal: una vez observado en el muy largo plazo un número importante de casos de crecimiento económico acelerado, se comprueba que gran parte de ellos no fueron precedidos por grandes reformas o *shocks* políticos.

Hace ya tiempo que el filósofo británico Isaiah Berlin llamó la atención sobre la necesidad de huir de los intentos de una ingeniería social basada en grandes ideas redentoras; es decir, de los graves peligros de fundamentar la política, la resolución de los problemas concretos de las gentes, en utopías. En un texto que Santiso recoge, Berlin habla del fracaso de la idea de "que exista en alguna parte, en el pasado o en el futuro, en una revelación divina o en el cerebro de algún pensador, en las exhortaciones de la historia o de la ciencia, en el corazón simple y bueno de un hombre íntegro, una solución última y definitiva"; y en otro lugar, una frase difícil de olvidar: "más vale no pretender calcular lo incalculable".

No lejos de esta forma de ver, Albert Hirschman ha desmenuzado críticamente una y otra vez los intentos de construir *políticas óptimas* basadas en recetarios, que tienen que ver con construcciones teóricas más o menos sofisticadas (podría valer para este caso la horrorosa palabra *constructos*) y que se pretenderían válidas para todo tiempo y lugar; esto es: soluciones universales y definitivas. En particular, Hirschman ha sabido explicar los efectos perversos que esa actitud, la *rage de vouloir conclure* ("la rabia de querer concluir") en bella expresión tomada de Flaubert, ha tenido sobre las posibilidades reales de progreso de los países latinoamericanos, encerrados en obsesiones por construir quiméricos futuros y olvidando con ello las necesidades del presente.

Santiso explica convincentemente la sucesión de ideas transformadas en programas políticos redentoristas en la América Latina de la segunda mitad del siglo XX. En este “verdadero enjambre de teorías y paradigmas” habrían tenido especial presencia las ideas revolucionarias de inspiración marxista, en los sesenta y setenta, el llamado *desarrollismo* impulsado por la CEPAL y, más tarde y con mayor virulencia, el ultraliberalismo sin tregua de los *Chicago Boys* o el más atemperado de los entusiastas andinos y caribeños del *Consenso de Washington*. La aplicación práctica de tales orientaciones ultradoctrinarias habría llevado al deseo de experimentar durante muchos años con programas de política y planes de choque (de la sustitución generalizada de importaciones a la liberalización total de los mercados financieros; del *Plan Cruzado* en Brasil a la *Ley de Convertibilidad* argentina) cuyos resultados efectivos tuvieron mucho que ver, en la visión templada del autor, con algunos de los principales desastres económicos y sociales sufridos por la región en los últimos treinta años y, en particular, durante la justamente denominada *década perdida*.

A lo largo de los noventa, por el contrario, se fue imponiendo una visión más escéptica y pragmática acerca de los problemas de la región y de sus necesarias soluciones. Primero en Chile, a cuya economía se dedica uno de los mejores capítulos del libro, y más tarde en otros países, sobre todo en México y Brasil, se habría ido generando un cuerpo de políticas más flexibles y articuladas y menos respetuosas con las grandes verdades de manual. Tales políticas partían del reconocimiento de fijar la prioridad en la estabilidad macroeconómica, pero sin descuidar –aunque esto no pueda decirse de todos los casos; sí desde luego del chileno y el brasileño– los avances en una distribución más equitativa de la renta.

La necesidad de lo primero –la estabilidad de los mercados monetarios internos y del tipo de cambio, la disciplina en las cuentas públicas– resalta con toda claridad en economías en las que hasta hace poco tiempo existían tasas de inflación de varios miles de puntos porcentuales, en un contexto general que ha identificado al conjunto de América Latina, durante mucho tiempo, como la región económicamente más volátil del mundo. En el análisis de Santiso cobran importancia los aspectos relacionados con la dimensión temporal del proceso político económico, sobre los cuales el autor ha realizado en el pasado algunas otras contribuciones interesantes.

Los efectos positivos de la nueva orientación se han hecho visibles en estos comienzos del nuevo siglo, con crecimientos sostenidos de la actividad económica –de en torno a un nada despreciable 5% anual–, una amplia estabilidad macroeconómica y en algunos países como los ya citados también una ligera reducción de los niveles de pobreza, además, las mejoras económicas se han revelado compatibles con la efectiva consolidación de los mecanismos democráticos, los cuales, pese a la inestabilidad política en muchos países y la desconfianza respecto de numerosos actores políticos, parecen seguir contando con un amplio apoyo ciudadano. De acuerdo con todo ello, la visión de Santiso es francamente optimista, aunque un cierto escepticismo de fondo no deje de aparecer en algunos pasajes del libro.

Quizá sea en relación con esto último –la bastante saludable percepción de la situación actual de América Latina, algo que choca con la visión en exceso siniestra que de este asunto muchas veces se nos ofrece– donde el trabajo de Javier Santiso muestra su mayor debilidad. Porque es verdad que esa incuestionable mejoría económica no ha ido acompañada de reformas en profundidad en las muy deficitarias estructuras de la gran mayoría de esos estados (por ejemplo, poco se ha avanzado en corregir su manifiesta y crónica insuficiencia fiscal), ni de los muy necesarios cambios institucionales (extensión de mecanismos de transpa-

rencia y control, reducción de la corrupción, reformas judiciales, y estas cuestiones no dejan, desde luego, de ocupar un lugar en la argumentación del autor, pero de un modo más bien marginal. Es significativo, en ese sentido, que no estén presentes los muchos e importantes casos de corrupción que oscurecen la, en otros aspectos brillante, gestión de Lula. Y en el caso mexicano, aunque se trate de acontecimientos posteriores a la publicación del libro que aquí se reseña, la gran división política y social que ha seguido a las recientes elecciones presidenciales, con sus problemas de confianza mutua e incluso de legitimidad, muestra de las graves insuficiencias de la dinámica de cambio político emprendida en ese país.

Por otro lado, tampoco merece, creemos, suficiente atención, la otra gran tendencia de la América Latina contemporánea: el populismo rampante desde el epicentro venezolano. Aunque expresamente en el libro se trate como una prueba de la diversidad de América, el caso de la revolución bolivariana y su onda expansiva queda bastante fuera del foco analítico, quizá por ir demasiado a contracorriente del argumento principal, pero no se puede olvidar que está ahí, que, sostenida sobre la ola de los altos precios del petróleo, su influencia se mantiene creciente en el área y que no está nada claro que, al menos en el medio plazo, vaya a perder la partida frente a la corriente pragmático-reformista.

En fin, al margen de las insuficiencias que pueda tener, se trata de un libro de lectura muy recomendable por su altura intelectual, la relevancia y actualidad del asunto que trata y la vocación antidogmática que, aprendida en maestros como Hirschman y Berlin, el autor manifiesta en cada página.

JOSÉ CAAMAÑO ALEGRE _Departamento de Economía Aplicada _Universidad de Santiago de Compostela
_[189-201]

La aplicación de la teoría de la agencia a la gestión pública



JAN-ERIK LANE

Public Administration And Public Management: The Principal-Agent Perspective
Routledge, Londres y Nueva York, 2005.

Desde hace ya unas cuantas décadas, las antaño calmas y estables aguas de esa disciplina académica que los anglosajones llaman “Public Administration” se ven convulsionadas por la continua irrupción y consiguiente “proliferación de conceptos, marcos y teorías” (Lane, 1995: vii). El viejo paradigma de la Administración Pública Progresiva, en el que una burocracia profesional y apegada a la legalidad sirve al interés público definido por los políticos, se ha visto abiertamente desafiado, entre otras, por las aproximaciones económicas de la Elección Pública y el Neoinstitucionalismo (Hood, 1994). Pero desde la Ciencia Política y de la Administración no todos han respondido “defensivamente” al desafío, sino que ha habido quienes —como el propio Lane— han saludado las aproximaciones económicas como la más poderosa fuente de renovación de su disciplina (Dunleavy, 1991; Moe, 1984; Horn, 1995; Lane, 1987 y 1993). En esta actitud se inscribe la obra que reseñamos, que pretende *alcanzar una comprensión de la Administración, en su clásica doble perspectiva de Administración Pública (legalidad) y Gestión Pública (eficiencia), a partir de la teoría de juegos y la nueva economía de la información, abarcando entre otros el enfoque principal-agente* (xi). Y es que, a juicio del autor, las tradicionales aproximaciones de Administración Pública y Gestión Pública ven limitada su utilidad por la presencia de algunas cuestiones no resueltas relacionadas con la estrategia, de donde la necesidad de integrar tales aproximaciones “en un marco general para el análisis de la estrategia en los *outputs* de la Administración [el marco principal-agente]” (38-39). Las relaciones entre la Administración (“principal”) y sus proveedores de servicios o productores de bienes (“agentes”) se modelan, así, como un juego de estrategia entre las partes de un contrato, en los siguientes términos:

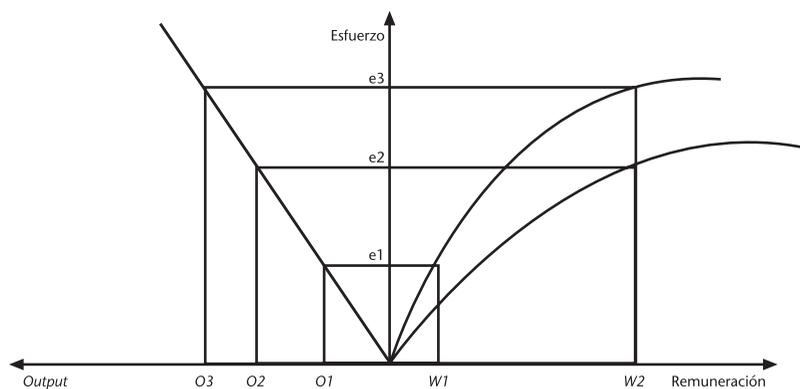
- (1) $O = f(e, E)$, el *output* (O) es función del esfuerzo (e) del agente y del entorno aleatorio (E).
- (2) $w = f(O)$, la remuneración (w) que se da al agente depende del *output*.
- (3) $P = O - w$, el beneficio del principal (P) es el valor del *output* menos la paga del agente.
- (4) $U = w - e$, la utilidad (U) del agente es su remuneración menos su esfuerzo.

Como se adivina en las dos últimas expresiones, el principal querrá maximizar su beneficio (para el nivel de *output* que se haya propuesto como objetivo) a base de minimizar el salario del agente, mientras que éste buscará maximizar su utilidad. El conjunto de posibles contratos entre ambos se supone típicamente limitado por una serie de restricciones, como son la no observabilidad del esfuerzo del agente, la verificabilidad judicial de los contratos, la restricción de participación del agente, la restricción de compatibilidad de incentivos para el agente, y la consideración de principales y agentes como respectivamente neutrales y aversos al riesgo. Bajo tales relaciones y supuestos, se pueden identificar cuatro resultados extremos del juego, que acotan el abanico de posibilidades de contratación entre el principal y el agente:

- Explotación: El principal establece la remuneración en el precio de reserva del agente, que es el que éste podría obtener en otro empleo.
- Saqueo: El agente toma todo el beneficio del principal en forma de remuneración propia.
- Riesgo moral: El contrato *ex ante* entre el principal y el agente se desvía considerablemente del contrato *ex post*, en la medida que el agente no respeta los términos del contrato, sino que se escaquea.
- Selección adversa: El principal es incapaz de identificar la naturaleza del agente, es decir, si el agente es una persona de esfuerzo bajo o de esfuerzo alto.

Mediante la siguiente figura, se puede visualizar la emergencia de estos tres últimos resultados en los juegos entre la Administración (principal) y sus *bureaux* o sus empresas públicas (agentes). Nada mejor que reproducir aquí la explicación del propio Lane: “El principal quiere saber si el agente con el que está contratando incluirá el esfuerzo $e1$ o el esfuerzo $e2$. Si el principal puede identificar el tipo o naturaleza del agente y redactar un contrato completo, entonces ofrece $(W1, e1)$ o $(W2, e3)$. Sin embargo, si hay información asimétrica, entonces el agente puede *escaquearse*, o sea, prometer (*ex ante*) el esfuerzo $e3$ pero realizar (*ex post*) sólo el $e2$. El riesgo para el principal es acabar en el contrato *ex post* $(W2, e2)$, donde todas las ganancias son consumidas en la remuneración al agente —*saqueo*—. De lo que se trata en la gobernanza del sector público es de seleccionar a los agentes apropiados, separando los agentes de esfuerzo bajo y de esfuerzo alto, y evitando el peligro de *escaqueo*. Si el principal actúa bajo información asimétrica, entonces no conoce el tipo del agente, si es de esfuerzo alto o de esfuerzo bajo o si se *escaqueará*. Si la Administración se enfrenta a dos agentes, uno de esfuerzo bajo, $A1$ y otro de esfuerzo alto, $A2$, entonces puede no ser capaz de distinguirlos, ya que los agentes pueden *fingir*. Si la Administración sólo tiene una probabilidad 50/50 de escoger al agente apropiado, ¿entonces cómo puede ofrecer un contrato como $(W2, e3)$? El principal P buscaría mecanismos contractuales que reduzcan el riesgo de *escaqueo* y las consecuencias del *fingimiento*” (40-41).

Figura 1. La interacción principal-agente: el cuadro general (tomado de la p. 41)



Sirviéndose del enciclopédico conocimiento que atesora de los discursos intelectuales relativos al sector público (Administración Pública, Gestión Pública, Políticas Públicas, Hacienda Pública, Elección Pública...), el autor consigue ir aportando los elementos necesarios para *dar cuerpo* al modelo principal-agente en su aplicación al sector público. Primero sienta las bases para una caracterización de la Administración como “principal público”, y de la burocracia, las empresas públicas y las agencias reguladoras como “agentes públicos” (34-38 y 51-54). A continuación, y asumiendo que el modelo sólo será aquí relevante si los conceptos de “acción oculta” y “conocimiento oculto” apuntan con precisión dificultades cruciales en la gobernanza pública, Lane ofrece todo un elenco de formas en que pueden materializarse ambos conceptos en el sector público.

Fenómenos como la arbitrariedad, la corrupción, la opacidad y distorsión informativas, el comportamiento incremental, la colusión, o el clientelismo y corporativismo, entre otros, pasan así a representarse como “problemas de agencia” (58-61). De igual modo, las principales opciones organizativas del sector público se representan como contratos a largo plazo (burocracia weberiana) o a corto plazo (subcontratación o consorcios público-privados), y el presupuesto público como un contrato renegociado año tras año entre el ministro que formula la política (*M*) y la agencia encargada de ejecutarla (*A*) (61-76). En el presupuesto tradicional, que es un puro *presupuesto de costes*, todo el riesgo lo asume el principal, pues *M* ofrece un contrato que cubre el coste de *A*, cualquiera que sea el nivel de prestación que ésta alcance. En el presupuesto-adquisición, en cambio, que es un puro *presupuesto de precios*, principal y agente comparten el riesgo, pues *M* ofrece un contrato que reporta a *A* el precio correspondiente a un determinado *output*. Pero ninguno de ambos presupuestos resuelve el que a juicio de Lane constituye el principal problema de todo presupuesto: la incertidumbre de la contratación, puesto que siempre hay el riesgo de que el contrato *ex ante* (contrato de expectativas) difiera mucho del contrato *ex post* (resultante de la ejecución de los términos del acuerdo durante el ejercicio venidero). En un proceso presupuestario normal o tradicional, el *output* entregado *ex post* tiende a ser inferior al contratado *ex ante* debido al riesgo moral. Bajo un proceso presupuestario basado en el concurso o subasta entre agentes (Nueva Gestión Pública), es, en cambio, el riesgo de selección adversa el que acaba abocando a un resultado subóptimo.

A partir de ahí, la mirada del autor se abre para “revisitar” desde la Economía todo el espectro de tópicos de la Administración Pública y la Gestión Pública, abarcando incluso algunos que caen de lleno en el campo de la Ciencia Política. Así, en el capítulo 3 se examinan las razones económicas de la existencia del Estado, reducidas en última instancia a la cobertura de determinadas necesidades (bienes públicos y preferentes) y la minimización de los costes de transacción (bienes “granulados”). A estas dos razones, que tienen, a su entender, un núcleo común en la concepción del Estado como superguardián de los contratos, decisiones y compromisos, aún habría que añadir otra que va más allá del modelo *homo oeconomicus*, cual es la de promover la justicia entre los ciudadanos. Se concluye asimismo que, siendo el contrato social en cuya virtud se asignan al Estado tales funciones al fin y al cabo una relación de agencia entre la población (principal) y el Estado (agente), el modelo principal-agente viene a “echar vino nuevo en la botella de la vieja teoría contractualista.” (92).

En el capítulo 4 se plantea el problema de la “racionalidad” en la Administración, un atributo largamente predicado por la tradición weberiana, pero que desde otros enfoques se niega por completo (modelo de los “cubos de basura”) o se reduce a una “racionalidad limitada” (Simon). Aquí considera el autor crucial la distinción entre *macroracionalidad* y *microracionalidad*. La primera se cuestiona abiertamente tanto por la posible “intransitividad” de las decisiones en la elaboración de las políticas públicas (teoría de la elección pública), como por la “laguna de ejecución” de tales decisiones (literatura sobre puesta en práctica de las políticas públicas). Pero, como se evidencia en la teoría de juegos, la irracionalidad a nivel macro no sólo no es incompatible con sino que puede resultar de la microracionalidad propia del *homo oeconomicus*. En los juegos con equilibrio Nash de estrategia pura, p. ej., se producen fallos de coordinación. El miedo de cada jugador a que el otro no “le corresponda” conduce a estrategias que arrojan un resultado Pareto inferior (juego del dilema del prisionero), o hasta el peor de los posibles en cierto porcentaje de casos (juego del gallina) o en vir-

tud de lo que ocurra en el juego (juego de la batalla de los sexos). Las soluciones cooperativas a tales fallos de coordinación suelen implicar la aceptación de *estrategias correlacionadas*, y la consiguiente existencia de un tercero que medie entre los jugadores y haga cumplir el acuerdo. “El Estado, sugiere Hobbes, es el mejor candidato disponible para constituir este tercero mediador y supervisor.” (112). En su seno, sin embargo, se producen también diversos juegos. De un lado, la propia burocracia junto con otros actores juegan en la arena democrática a la hora de elaborar las políticas públicas. De otro lado, la puesta en práctica de esas políticas involucra a las organizaciones públicas en una serie de juegos principal-agente. A juicio de Lane, modelar en términos de agencia la lógica de las organizaciones públicas contribuye a un mejor análisis de las diversas alternativas institucionales, a la luz de los criterios de responsabilidad (Estado de Derecho) y mérito (eficiencia).

Al primero de ambos criterios se dedica precisamente el capítulo 5, que parte de la restringida noción weberiana de *autoridad legal-racional* (o existencia de normas formalmente presentadas y promulgadas que se consideran vinculantes), y de la kelseniana *pirámide normativa*. A esta visión de la legalidad como mero gobierno por ley va luego añadiendo el autor los restantes elementos constitutivos del Estado de Derecho, como el reconocimiento de los derechos humanos, la separación de poderes o la publicidad e impugnabilidad de los actos administrativos. A continuación se pregunta si el énfasis que en la organización pública se viene poniendo en el Estado de Derecho podría justificarse por el argumento de Hayek, que presenta el Estado de Derecho como una de las manifestaciones del *nomos*: la ley de libertad derivada de las condiciones de un “orden espontáneo” que el hombre no ha creado (136). El problema es que ello supondría negar que las instituciones del Estado de Derecho puedan conformarse por la autoridad política democrática, dado que las normas que de ésta dimanan no son para Hayek más que legislación/organización y nunca *nomos*/Derecho¹. Frente a tal punto de vista, lo que la realidad muestra es una masiva utilización del Derecho Público, emanado de la autoridad política, para establecer o reforzar las instituciones del Estado de Derecho. Y muestra asimismo que, cualquiera que sea su justificación, la demanda de Estado de Derecho está actualmente en auge, dando lugar a una creciente “judicialización de la política”. Se concluye, por lo tanto, que en la Administración Pública, aunque el principal ha de instruir al agente buscando maximizar la eficiencia en los productos y resultados de las políticas, esto ha de hacerse siempre bajo las restricciones que supone la vigencia del Estado de Derecho. Como derivación del tópico, se plantea la cuestión de las *agencias reguladoras* que controlan la legalidad en el sector privado, susceptible también de analizarse en el marco principal-agente. Imaginemos, por ejemplo —recurriendo de nuevo a la Figura 1—, que agentes de alto perfil regulador firmen un contrato con el principal, prometiendo ($W2$, $e3$, $O3$), pero en realidad sólo sean capaces del esfuerzo $e2$, con un resultado $O2$. Si al principal le es muy difícil estimar el valor del *output* regulatorio, y distinguir entre agentes de esfuerzo alto y de esfuerzo bajo, tenderá a optar por una agencia reguladora más pequeña, ofreciendo $W1$ con la esperanza de obtener $O1$.

Los capítulos 6 y 7 se ocupan, respectivamente, de los criterios de política pública y de la organización del sector público. En el primero de ellos se sostiene que la era del neoliberalismo de la Escuela de Chicago toca a su fin tras la severa recesión mundial de 2002-2003, y los fundamentales problemas que puso de manifiesto respecto a la gestión de las empresas en la economía de mercado. Se añade el hecho de que la desregulación y privatización practicadas durante décadas no siempre han arrojado los resultados apetecidos.

El Estado continúa siendo un jugador fundamental de la economía en una serie de roles (seguridad, defensa, ley y orden, infraestructuras, políticas sociales y políticas reguladoras), y el actual reconocimiento de la relevancia de las políticas sociales y su contribución al desarrollo económico nos remite más a la Escuela de Cambridge que a la de Chicago.

En el segundo de los capítulos, se aborda la organización pública desde un doble ángulo. De un lado estaría el aspecto *macro* de dicha organización, que abarca cuestiones como el grado de descentralización política y administrativa, el empleo de diversas clases de agencias, la naturaleza de los órganos judiciales que controlan a la Administración, y el carácter unicameral o bicameral del Legislativo. De otro lado estaría el aspecto *micro*, concerniente a la naturaleza de los equipos humanos empleados (producción propia *versus* subcontrata) y al tamaño de tales equipos, que debiera en principio depender de la medición de la contribución marginal de cada uno de sus miembros. De especial interés resulta el análisis de los esquemas comprador-proveedor y de los mecanismos competitivos, cuya aplicación extensiva al ámbito público topa, no obstante, con diversos obstáculos². A todo ello suceden sendos tratamientos de las problemáticas de las empresas públicas (capítulo 8) y la seguridad social (capítulo 9), que por su carácter específico vamos a obviar en esta reseña orientada al “nervio central” de la obra.

Finalmente, el décimo capítulo aborda el emergente tópico de la *política de gestión pública*, que se define como “la búsqueda de las instituciones más eficientes para la producción de sus bienes y servicios por las organizaciones públicas, dadas las restricciones emanadas de las exigencias del Estado de Derecho” (233). Desde los años ochenta, países como el Reino Unido, Australia o Nueva Zelanda han venido aplicando en este terreno la política conocida como Nueva Gestión Pública en su sentido *estricto*, que, al decir de Lane, pretende insertar en la organización pública dispositivos similares al mercado, como la licitación/concurso público, los torneos, las subastas y la contratación externa, así como las tasas a los usuarios. Otros países, en cambio, sólo han aplicado lo que él llamaría “modernización del sector público” o Nueva Gestión Pública en sentido *lato*, identificada con el énfasis en los productos y resultados, así como con el empleo de las estrategias de descentralización, cooperación en red y evaluación por comparación. Pero de las reformas aplicadas en ambos grupos de países cabe extraer ciertos principios rectores comunes, como la búsqueda de la eficiencia (*value for money*), la separación entre elaboración de políticas y prestación de servicios, y la maximización restringida por las exigencias de la justicia y el Estado de Derecho. Tras detenerse en otros subtópicos, como las fuerzas impulsoras de las reformas o las tecnologías de la información, se plantea el problema del papel de los *gestores públicos*, rechazándose el indiscriminado uso de esta categoría para diluir la separación política/administración, y subrayándose la utilidad del modelo principal-agente para analizar la interacción entre políticos y burócratas.

A la vista de cuanto se ha expuesto, es evidente que nos hallamos ante una obra de riqueza abrumadora, que se sustenta además en una bibliografía extraordinariamente completa y actualizada. Aunque su estructuración por capítulos pueda resultar discutible, detectándose ciertas redundancias y solapamientos, ha de reconocerse que en cada capítulo se va desarrollando un discurso coherente en torno a un tópico de la Administración Pública o la Gestión Pública. Igualmente destacable es la coherencia en las posiciones de fondo, así como la profundidad y, en algunos aspectos, lo matizado y ponderado del tratamiento. Como hiciera Alfred Marshall en sus *Principios* —donde limitó el empleo de gráficos y de otras notaciones matemáticas a los pies de página y apéndices—, el profesor Lane se muestra asimismo bastante circunspecto en el recurso a la formalización.

Algo que, lógicamente, viene a dar prioridad a las *ideas* que definen y se desprenden del enfoque principal-agente sobre su aparato matemático, contribuyendo al establecimiento de un diálogo entre dicho enfoque y las menos formalizadas tradiciones de la Administración Pública, la Gestión Pública y el Análisis de Políticas. La obra es, a este respecto, de gran valor, en su calidad de plataforma de diálogo interdisciplinar, como también lo es a la hora de “dar pistas en cuanto a cómo puede utilizarse el marco principal-agente en la comprensión del sector público” (49). Se echa en falta, sin embargo, un reflejo más explícito de, y en su caso una respuesta solvente a, las principales críticas formuladas a la teoría de la agencia desde las ciencias administrativas. Veamos a continuación algunas de ellas, articulándolas en torno a dos ejes.

El primero es el de la *simplificación y distorsión que ya de por sí entraña representarse formalmente la línea jerárquica como una mera cadena de “contratos” entre “principales” y “agentes”*. En el caso que nos ocupa, el autor se empeña en hacer ver que el sector público es básicamente contratación, y que la gestión pública se reduce a la elaboración y seguimiento de una larga serie de contratos entre principales y agentes, en el marco del Estado de Derecho. A las fundamentales críticas a la teoría de la agencia y su aplicación al sector público vertidas por autores como Perrow (1986), Dilulio (1994) o Schick (1996) no les da cabida ni siquiera en la completísima bibliografía de la obra. A lo más que llega es a dejar entrever, en algún fragmento aislado, cierta conciencia de que modelar en términos contractuales la interacción entre la Administración y sus organizaciones puede prestarse a críticas (32). De hecho, lo cierto es que tales críticas están ahí desde hace tiempo y cuentan con ilustres precedentes en la gestión privada. Anthony (1988: 255), por ejemplo, no podía ser más lapidario al sentenciar: “Estos modelos carecen de valor. La relación apropiada no es la de tipo legal que surge entre un principal y su agente, sino más bien la que existe entre patrón y empleado, entre superiores y subordinados o entre líderes y seguidores, y que es una relación totalmente distinta. De hecho los fenómenos expuestos en el modelo son iguales que los que se comunican desde hace años en los informes sobre estudios del comportamiento de las organizaciones, pero los estudiosos del comportamiento de las organizaciones no son tan presuntuosos como para presumir de que pueden reducirlos a ecuaciones matemáticas.” En similar sentido se manifestaba Perrow (1986: 272 y ss.), al preguntarse cuál podía ser la ventaja de reducir las cosas complejas y de difícil solución estudiadas en Sociología de las Organizaciones a abstracciones tan simples como contratos, sabiendo que existen tantas otras cosas como confianza, normas, tradiciones y ajustes. A su juicio, la indiscriminada formalización contractual ignora que también pueden ser otras formas de interacción las que rijan la conducta en el seno de una organización; bastaría que los teóricos de la agencia se molestaran en considerar las violaciones de los contratos por los principales con la misma frecuencia con que lo hacen respecto a los agentes, para poner en evidencia que el principal dispone de más recursos organizacionales que el agente y que las relaciones entre ambos son relaciones de autoridad, más que contractuales.

Lane se muestra convencido de que la extensión del modelo principal-agente al sector público puede arrojar luz sobre diversos tópicos de la Administración Pública y la Gestión Pública, como la separación política/administración, la interacción entre políticos y burócratas, y la heterogeneidad organizacional del denominado “gobierno plural”. Respecto a lo primero, debe observarse que el marco principal-agente no proporciona, a primera vista, una clara divisoria entre política y administración, sencillamente porque principales y agentes los habría a todo lo largo de la jerarquía político-administrativa, desde el “contrato electoral”

hasta los “contratos entre los gestores de nivel inferior y los empleados directamente responsables de la prestación de los servicios” (247). Si ante ello se recurre, como hace el propio Lane, a distinguir entre principales/agentes políticos y principales/agentes burócratas en función de aquellas condiciones de sus “contratos” que reflejan el estatuto formal de unos y otros, no estaremos más que reafirmando la vieja frontera entre *políticos* y *burócratas*. Pero el verdadero problema —que nunca ha estado en esta línea de demarcación pacíficamente admitida, sino en la existente entre las actividades política y administrativa— permanece abierto:

“Cuando los principales estudiosos de la administración pública atacaron la separación política/administración, no negaban la institucionalización de la línea de demarcación entre políticos y burócratas en el Estado moderno. (...) La crítica o rechazo de la separación política/administración con Waldo o Appelby implica el argumento de que los burócratas con frecuencia tienen una influencia política fundamental en la elaboración de las políticas públicas, así como que los burócratas cuando ponen en práctica tales políticas no realizan simplemente la ejecución neutral y eficaz de las acciones y decisiones del gobierno. Este punto es sin duda correcto y esta comprensión nos obliga a repensar esta separación y modelarla de una manera más adecuada de como lo hicieron, por ejemplo Rousseau en la teoría participativa y Weber en la teoría de la democracia representativa.” (248)

En cuanto a la interacción entre políticos y burócratas, vale la pena recordar el riguroso análisis de la reforma neozelandesa realizado por Schick (1996), que puso de manifiesto que la aproximación “contractual” a la relación entre los ministros y los directores de las agencias había sido en diversos aspectos perturbadora, al inhibir el indispensable desarrollo de una aproximación genuinamente “gerencial”. Apenas se avanzaba en la especificación de los impactos de las actuaciones públicas, porque, al no poder responsabilizarse contractualmente a los “agentes” de su obtención, tales impactos venían a ser externalidades en la relación bilateral entre las partes. No se lograba garantizar la capacidad a largo plazo de los departamentos porque cada “principal” se centraba en la contratación anual de los *outputs* de su departamento y como mero “comprador” no podía entrometerse en la elección de la combinación de insumos realizada por el “agente”, aunque ésta afectase a la capacidad del departamento de producir futuros *outputs*. Los acuerdos contractuales tendían a debilitar el interés colectivo, porque daban a políticos y gestores una visión demasiado estrecha de su responsabilidad, al dejar fuera de su relación bilateral los intereses de “terceros”. Además, la contratación a corto plazo de los “agentes” hacía más difícil inculcarles los valores de lo público, y los altos costes de transacción absorbían una porción sustancial de las ganancias de eficiencia obtenidas por los departamentos.

Por lo que respecta a la heterogeneidad organizativa del “gobierno plural”, no discutimos que los modelos principal-agente puedan resultar singularmente útiles a la hora de abordar la problemática de la contratación externa y los mecanismos de licitación o concurso público. Al fin y al cabo se trata de relaciones propiamente contractuales, establecidas con empresas a las que, por su finalidad lucrativa, sí tiene cierto sentido reputar de “autointeresadas”. Tampoco cuestionamos que el neoinstitucionalismo de raíz neoclásica aporte elementos de interés para el tratamiento de la disyuntiva entre producción propia y subcontratación. Pero Lane va más lejos, al asegurar que “el marco principal-agente puede también cubrir los complejos mecanismos contractuales típicos de la cooperación en red donde el gobierno contrata con diversos agentes” (33).

Resulta, sin embargo, discutible que dichos mecanismos puedan siempre calificarse con propiedad de “contractuales”, y que la cooperación en red pueda explicarse adecuadamente desde la lógica competitiva y asimétrica de un modelo que “presta poca atención a los aspectos

tos cooperativos de la vida social” (Perrow, 1986: 287). De hecho, el modelo teórico que mejor parece ajustarse a este fenómeno es el de la gobernanza, que Lane critica (11). Y mucho nos tememos que la economía de la agencia emparenta más con los temas de desagregación, competición e incentivación de la Nueva Gestión Pública (NGP) que con el movimiento “hacia la ‘Gobernanza de la Era Digital’ (GED), que implica la reintegración de funciones a la esfera gubernamental, la adopción de estructuras holistas y orientadas a las necesidades, y el progreso en la digitalización de los procesos administrativos” (Dunleavy *et al.*, 2006: 467).

El segundo eje de críticas a la teoría de la agencia es el del *sesgo, no menos deformante y simplificador, que suponen su individualismo y sus supuestos motivacionales*. Por más que el profesor Lane afirme en algún momento que el marco principal-agente no se limita a modelar sólo estrechos autointereses, como la Escuela de la Elección Pública (33), de cuanto a continuación expone resulta obvio que dicho marco no se desliga del supuesto motivacional del *homo oeconomicus* ni del tipo de racionalidad que le acompaña. Ello se hace especialmente acusado en la modelación de la conducta del agente, conforme a la cual éste no dudaría en escamotearse del trabajo o engañar respecto a su valía con tal de maximizar su utilidad. A la teoría de la agencia le es, pues, plenamente aplicable la crítica de Anderson y Crawford a la metafísica subyacente a la microeconomía neoclásica y (en desigual medida, matizaríamos nosotros) al pensamiento gerencial. “El punto es que aquello que *funda* la mayoría de las formas modernas del ego y el autointerés, y por tanto, lo que es *más fundamental* para el modelo de comportamiento humano e interacción económica de maximización de la utilidad, es la subjetividad integral desencarnada de la muy influyente, pero también muy cuestionable, metafísica dualista de Descartes, y de la numerosa progenie filosófica de Descartes. (...) [Semejante desencarnación del sujeto, o lo que es lo mismo, la] implícita sustitución en la teoría gerencial de la persona temporal, concreta, viviente, por una persona ideal acontextual, atemporal, es una fuente fundamental de mala gestión en la medida que malinterpreta fundamentalmente el ego y por ello contribuye a innumerables problemas en la sociedad en su conjunto, no sólo en las organizaciones de negocios.” (Anderson y Crawford, 1998: 674-675).

Al comportamiento del principal público Lane parece hacer extensiva, quizá inconscientemente, la benéfica imagen que la teoría de la agencia ha tendido a dar de la conducta del principal privado. Como explica Perrow, (1986: 277), el trasfondo ideológico conservador de la teoría lleva a ignorar o rechazar de plano —con el expeditivo argumento de que la empresa debe proteger su reputación— la posibilidad de que el capitalista o “principal” mienta a los trabajadores sobre el nivel de beneficios o riesgos de pérdidas, falsifique los registros de la producción o sencillamente escamotee sus responsabilidades. Extrapolando esa actitud al ámbito público, Lane nos presenta a un político o “principal” cuyo norte sería llegar a una provisión eficiente de servicios públicos, para lo que trataría de separar a los agentes de esfuerzo alto de los de esfuerzo bajo, así como de identificar y penalizar el esfuerzo bajo mediante una respuesta que implique un nuevo contrato o alguna forma de represalia (58). Mas esa presunta voluntad del principal de asegurar la provisión eficiente de servicios públicos... ¿no dependerá en realidad de la naturaleza egoísta o altruista de sus motivaciones?

Si bien al principio el autor parece desembarazarse un tanto a la ligera del problema (33-34), luego nos ofrece un planteamiento de “las prioridades sociales como incentivos” (53 y ss.) con el que pretende hacer ver que los objetivos sociales son al principal público lo que el objetivo del beneficio es al principal privado. En otras palabras, que, así como los principales pri-

vados tienen intereses económicos “en la creación de un *output* que sea altamente valorado en el mercado”, los principales públicos tendrían esos mismos intereses en “proporcionar un *output* que cumpla un objetivo social, es decir, que sea valioso para la población del país” (52-53). Semejante equivalencia, razonable quizá en el plano normativo, podría, sin embargo, a nivel positivo resultar problemática si el principal se rigiese por motivaciones egoístas. Porque, así como la venta en el mercado garantiza la internalización del valor privado del producto y el consiguiente incentivo al principal, ¿puede realmente asegurarse que los mecanismos de la democracia representativa internalizan el valor social creado, traduciéndolo automáticamente en incentivos al principal público (bajo la forma de ganancia económica, reputación, poder, mayores perspectivas de elección o reelección...)? ¿Cómo encaja esto con la enfatizada ausencia de macroracionalidad en el proceso político (102 y ss.), y con la idea de que “los beneficios que la Administración produce [a menudo perceptibles sólo a largo plazo] se toman por garantizados y ven con frecuencia como intangibles o no fungibles” (24)?

Más cuestionables parecen aún los supuestos de comportamiento del agente público, del que se predica el esfuerzo bajo como estrategia dominante, al ser su incentivo el de “camuflar el esfuerzo bajo tanto como sea posible (acción oculta), o fingirse un agente de esfuerzo bajo (conocimiento oculto)” (57-58). Se impone aquí hacerse eco, en primer lugar, de la sólida crítica de Dilulio (1994). “Los llamados modelos principal-agente del comportamiento burocrático —escribe resumiendo él mismo su postura— tienen un valor considerable. Pero son mucho mejores en explicar por qué los burócratas se escaquean (se hacen los remolones en el trabajo), corrompen (cometen hechos delictivos administrativos), o roban (utilizan el cargo público para la ganancia privada) de lo que son en explicar por qué los burócratas se comportan como ‘agentes de principios’ —trabajadores que no se escaquean, corrompen ni roban en el trabajo aun cuando son débiles o inexistentes los incentivos pecuniarios y otros tangibles a abstenerse de estos comportamientos—. Estos trabajadores también realizan a menudo tareas ingratas, van mucho más allá de la llamada del deber, y hacen virtuales donaciones de sus esfuerzos aun cuando las recompensas por comportarse de esa manera son en el mejor de los casos muy inciertas.” En realidad, el que la conducta del trabajador sea más o menos autointeresada —entiéndase el adjetivo en su acepción fuerte (egoísmo) o débil (metas absolutamente independientes de las de la organización)— depende del contexto organizativo en el que opere. Como recuerda Barzelay (2001: 117-118), según la teoría cultural, las propiedades de alta integración grupal y alta trabazón de las colectividades jerárquicas suponen la existencia de “mecanismos sociales” que inducen a los miembros a satisfacer las “aspiraciones autorizadas relativas a los resultados organizacionales”. Pero tales mecanismos pueden debilitarse si el diseño de la organización favorece la conducta egocéntrica competitiva, como parece ser el caso cuando se reducen al mínimo las interacciones continuas, se favorecen las recompensas pecuniarias individuales sobre las grupales, se potencia la medición del esfuerzo o aportación individual, se reduce al mínimo el esfuerzo interdependiente a través del diseño del flujo laboral y de los equipos, etc. Como concluye Perrow (1986: 286), de quien tomamos tales características:

“Esto supone que no existe una tendencia innata o bien hacia una conducta egocéntrica o bien heterocéntrica en la gente; cualquiera de ellas puede suscitarse dependiendo de la estructura. Los teóricos de la agencia examinan las estructuras favorecidas por el capitalismo y la burocracia y descubren mucha conducta egocéntrica; asumen después que esto es la naturaleza humana. Desprecian la enorme cantidad de conducta neutral y heterocéntrica que existe (y que tiene que existir para que siquiera funcionen las organizaciones) y las estructuras que podrían fomentarla. Lo que ellos dan por supuesto habría que retomarlo como problema: ¿por qué hemos alentado tanto la conducta egocéntrica?”

Asociado al egocentrismo está también el supuesto de la racionalidad maximizadora de los individuos, a propósito del cual parece que la única matización general significativa que admite Lane es relajar la exigencia de información perfecta, para pasar a asumir que los jugadores se ponen al día utilizando tanto como puedan la *información disponible*, que a menudo no llegará ser completa, dados los costes que supone su búsqueda (102). Se rechaza, por tanto, el modelo de racionalidad limitada propuesto por Simon, aduciendo que su atractivo se habría visto reducido por la innovación de Harsanyi en la teoría de juegos, que liga los principios de la toma de decisión bayesiana con el concepto de equilibrio de Nash (107, 147). Pero esta actitud de Lane contrasta con el hecho de que el empleo de modelos de razonamiento económico basados en la maximización de la utilidad esperada, tanto en la teoría de la acción colectiva de Olson como en su interpretación en entornos estratégicos, propia de la teoría de juegos, constituye justamente “el supuesto que está siendo más duramente criticado en los últimos años, y conduce a la posibilidad de un fértil punto de encuentro entre las teorías basadas en presupuestos de racionalidad limitada (Simon, 1983) y el estudio de la acción colectiva.” (Miller, 2004: 110)

En definitiva, los atributos del modelo principal-agente que se han ido criticando —asimétrica formalización contractual, individualismo egocéntrico y concepción de los sujetos como agentes optimizadores racionales— tienden a conformar una representación considerablemente abstracta e irreal de la vida administrativa. De la aplicación al sector público de dicho modelo o, más ampliamente, del neoinstitucionalismo económico de raíz neoclásica, cabe, pues, decir algo similar a lo que de la Elección Pública afirmara el profesor Moldes (1981: 505) décadas atrás, a saber, que “indudablemente al cabo de pocos años tendremos formado todo un [nuevo] cuerpo de microeconomía del sector público que será, por supuesto, valioso en cuanto a la comprensión de la problemática interna del sector público, pero que posiblemente esté tan alejada de la realidad como la actual microeconomía.”

Notas

1 La solución propuesta por el autor austríaco, consistente en crear una selecta Asamblea Legislativa que desarrolle “normas de conducta justa” vinculantes tanto para la Administración como para los ciudadanos, y una Asamblea Gubernamental que, dentro de tales normas, regule la organización y conducta de la Administración, no convence en absoluto a Lane: “Además del carácter general poco práctico de esta propuesta, que sugiere que la Cámara Alta se restringiría a personas especiales, puede señalarse como cuestión de principio que la aplicación de la Constitución ideal de Hayek requiere exactamente lo que él quiere deshacer, a saber, Derecho Público. En realidad, hacer cumplir la constitución de Hayek requeriría una masiva creación de Derecho Público y vigilancia judicial para mantenerla. ¿Cómo, entonces, podría el Derecho Público ser *sui generis* conducente a la clase de autoritarismo de la que el autor de *Camino de Servidumbre* de 1944 siempre advirtió?” (137-138).

2 Uno es el aumento de los costes de transacción o de gestión, que puede contrarrestar el ahorro en los costes de producción resultante de introducir tales mecanismos. Otro es la posible colusión entre los agentes comprador y proveedor. Otro son las restricciones derivadas de la justicia y el Estado de Derecho. Y otro es, en fin, el peligro de desinversión de las entidades públicas en su propia capacidad de inteligencia, como consecuencia de transferirse la pericia a los productores privados, que acaban asumiendo *de facto* las respectivas políticas públicas.

BIBLIOGRAFÍA

- Anderson, T. T. y Crawford, R. G. 1998. «Unsettling the Metaphysics of Neo-Classical Micro-Economic and Management Thinking», *International Journal of Public Administration*, 21 (5), pp. 645-690.
- Anthony, R. N. 1988. *The Management Control Function*. Boston: Harvard Business School Press. Trad. en Anthony, R. N. 1990. *El control de gestión*. Bilbao: Ediciones Deusto.
- Barzelay, M. 2001. *The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue*. Berkeley: University of California Press.
- Dilulio, J. D. Jr. 1994. «Principled Agents: The Cultural Bases of Behavior in a Federal Government Bureaucracy». *Journal of Public Administration Research and Theory*, 4 (3), pp. 277-318.
- Dunleavy, P. 1991. *Democracy, Bureaucracy and Public Choice: Economic Explanations in Political Science*. Londres: Harvester Wheatsheaf.
- Dunleavy, P. et al. 2006. «New Public Management Is Dead: Long Live Digital-Era Governance». *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16 (3), pp. 467-494.
- Hood, C. 1994. «Economic Rationalism in Public Management: from Progressive Public Administration to the New Public Management?», en C. Hood, *Explaining Economic Policy Reversals*. Buckingham: Open University Press, pp. 125-141. Trad. en Brugué, Q. e Subirats, J. (comps.). 1996. *Lecturas de gestión pública*. Madrid: INAP-BOE, pp. 467-490.
- Horn, M. J. 1995. *The Political Economy of Public Administration. Institutional Choice in the Public Sector*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lane, J.-E. (ed.) 1987. *Bureaucracy and Public Choice*. Londres: Sage Publications.
- 1993. «Economic Organization Theory and Public Management», en K. A. Eliassen e J. Kooiman, (eds.). *Managing Public Organizations: Lessons from Contemporary European Experience*. Londres: Sage Publications, pp. 73-83.
- 1995. *The Public Sector: Concepts, Models and Approaches*. Londres: Sage Publications.
- Miller, L. M. 2004. «Acción colectiva y modelos de racionalidad», *Estudios Fronterizos. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, 5 (9), pp. 107-130.
- Moe, T. M. 1984. «The New Economics of Organization», *American Journal of Political Science*, 28, pp. 739-777.
- Moldes, E. 1981. «Hacia unha nueva economía política», *Revista de Derecho Financiero y de Hacienda Pública*, XXXI (152), pp. 493-507.
- Perrow, C. N. 1986. *Complex Organizations: A Critical Essay*. Nueva York: McGraw-Hill. Trad. en Perrow, C. N. 1990. *Sociología de las organizaciones*. Madrid: McGraw-Hill.
- Schick, A. 1996. *The Spirit of Reform: Managing the New Zealand State Sector in a Time of Change*. Nueva Zelanda: State Services Commission and Treasury.

FERNANDO LUIS DE ANDRÉS ALONSO _Asesor del Valedor do Pobo _[203-207]

El Valedor do Pobo: del Ombudsman sueco al comisionado parlamentario gallego



JOSÉ AGUSTÍN GONZÁLEZ ARES

El "Valedor do Pobo": del "Ombudsman" sueco al comisionado parlamentario gallego

Ed. Tirant lo blanch, Valencia, 2005

Esta monografía es el fructífero resultado de la tesis doctoral de Agustín González-Ares, profesor de Derecho Constitucional en la Facultad de Derecho de Ourense (Universidad de Vigo), que recibió la máxima calificación académica en un tribunal del que formaban parte los profesores Pedro de Vega, Roberto Blanco-Valdés, José Luis Carro, Almudena Bergareche y Roberto Bustillo. Quienes tengan la oportunidad de leer esta monografía, algo verdaderamente recomendable, apreciarán que la labor de los *Defensores del Pueblo* resulta en ocasiones una tarea “vidriosa”, por lo que no es extraño que también lo sea la definición de sus particularidades jurídicas, circunstancia que el autor ha sabido solventar con brillantez. Por ello, la obra del Dr. González-Ares resultará de una gran utilidad, al poner a nuestra disposición un instrumento de calidad que analiza todas y cada una de las cuestiones referidas al régimen jurídico de los *Defensores* y, en particular, del *Valedor do Pobo*, esto es, del *Defensor de Pueblo de Galicia*.

Como tuve la oportunidad de señalar en el epílogo del libro que tratamos, todas las personas que trabajamos de una manera u otra en las instituciones denominadas en nuestro país *Defensores del Pueblo* echamos en falta durante mucho tiempo estudios doctrinales que profundizaran en las diferentes cuestiones que se vienen planteando en relación con la naturaleza, el régimen jurídico, las facultades o, en general, la forma de actuar de estas instituciones. Esta carencia se hacía aún más evidente en el caso del *Valedor do Pobo*, y hoy, gracias al esfuerzo del autor, ya contamos con una obra completa, sistemática y de calidad con la que por fin hemos logrado que desaparezca esta llamativa laguna.

Su exposición se articula en cuatro capítulos bien diferenciados; el primero dedicado al origen, la evolución y la expansión de los *ombudsmen*; el segundo, a la figura del Defensor del Pueblo; el tercero, a las figuras autonómicas similares al Defensor del Pueblo; y el cuarto dedicado, finalmente, al *Valedor do Pobo*, a su vez dividido en 2 partes, una primera en la que trata el régimen jurídico, la naturaleza y los medios de la institución; y otra, la segunda, dedicado a las funciones y el procedimiento para la actuación del *Valedor do Pobo*. Para finalizar se hace una enumeración de conclusiones.

En la primera parte de la obra se cita al *Defensor Civitatis* o *Tribunus Plebis* romano como antecedente remoto (y, por cierto, más que dudoso) de la institución. Acertadamente señala el autor que no podemos concluir que esta figura sea precedente directo del *ombudsman*, de la misma manera que tampoco lo son otras figuras del derecho histórico español que se mencionan en el siguiente capítulo. Más cercanos son los precedentes nórdicos, en concreto la figura del *Justitieombudsman* de la Constitución sueca de 1809. Sin embargo, la verdadera caracterización actual del *ombudsman* no la encontramos hasta la generalización del Estado social, y ello tanto por el crecimiento del papel de *lo público* como por la grave crisis de los mecanismos clásicos de control del ejecutivo, en especial del parlamentario y del judicial. En este estadio de la evolución del Estado asistimos a un extraordinario crecimiento de los *ombudsmen* en el mundo, llegando a extenderse a la práctica totalidad de los países democráticos. Esta expansión, también conocida como *ombudsmanía*, trae como consecuencia la aparición de diferentes tipologías de *ombudsman*, lo que obliga a definir unas características comunes que permitan diferenciar los verdaderos *ombudsmen* de las instituciones que pretenden asimilarse a ellos sin serlo en realidad. No obstante, incluso dentro de los verdaderos *ombudsmen* es posible distinguir entre diferentes modelos (clásico o escandinavo, británico, francés, y otros).

En el capítulo segundo, titulado “El modelo español: el Defensor del Pueblo”, el autor pone de relieve que la Constitución de 1978 incluye esta figura como un factor más de demo-

cratización. Después de tratar el proceso que llevó a la configuración del art. 54 de la Constitución, en el que se define el Defensor del Pueblo, se pasa a abordar su naturaleza jurídica, sus fuentes normativas (fundamentalmente la Ley orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo –LODP), su ámbito de actuación (objetivo y subjetivo), su legitimación para la interposición del recurso de inconstitucionalidad o de recursos de amparo ante el Tribunal Constitucional, o su capacidad para promover acciones de responsabilidad contra las autoridades o agentes de la Administración. También analiza las condiciones de nombramiento y cese del titular y sus prerrogativas, aspectos estos de suma importancia para la preservación de la independencia de la institución. Por su parte, el procedimiento es tratado detalladamente, desde la legitimación o forma de acceso, hasta la posible formulación de resoluciones (recomendaciones, recordatorios de deberes legales, etc.), pasando por la forma de investigación de los supuestos planteados en las quejas. Como parte principal de la labor del Defensor se resalta la trascendencia de los Informes anuales o extraordinarios, que se presentan ante las Cortes Generales.

En el capítulo tercero se tratan las figuras asimiladas al Defensor del Pueblo en el ámbito de las Comunidades Autónomas que las han creado. En este orden, el autor menciona la creación de esta figura en diferentes CC. AA., ya por medio de disposición estatutaria, ya por una ley de su Parlamento, considerando válida esta última opción (la creación legal, no estatutaria, del Defensor autonómico), cuestión sobre la que se han manifestado ciertas discrepancias a las que el autor, quizá acertadamente, no presta mucha atención. Posteriormente se analizan los mismos aspectos antes vistos en relación con el Defensor del Pueblo, aunque añadiendo la polémica acerca de la extensión de su competencia objetiva a la Administración local, problema sobre el que el Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de pronunciarse (SSTC 142/1988 y 157/1988). No obstante, el autor parece no acertar en el enfoque del problema al considerarlo solucionado porque, señala, el Defensor del Pueblo permite a los comisionados autonómicos el control de toda la Administración local, cuando, en realidad, el problema no se encuentra en las relaciones entre el Defensor del Pueblo y los Defensores autonómicos, sino en la posible negativa de los propios ayuntamientos o diputaciones a colaborar en las investigaciones y, en general, en el ejercicio de las funciones de los Defensores autonómicos. Por ello, acierta cuando señala que debería clarificarse esta cuestión. Más adelante se desarrollan las relaciones entre el Defensor del Pueblo y los comisionados autonómicos, en cierta manera regulada por la Ley 36/1985, y se realiza un interesante estudio comparativo de las normas autonómicas sobre las diferentes figuras (*Sindic de Greuges, Ararteko, Valedor do Pobo, ...*).

El último capítulo es el que da nombre a la monografía y, por tanto, desarrolla la figura del *Valedor do Pobo*, de la que señala que “lejos de ser una institución innecesaria y estéril, tiene un espacio propio en la Administración democrática y servicial de la Comunidad gallega”. La figura se prevé ya en el Estatuto de Autonomía de Galicia, en concreto en su art. 14, aunque de una forma manifiestamente mejorable. Quizá en estos momentos de cambios estatutarios se pueda abordar la necesaria actualización de esta desafortunada previsión para adaptarla a la nueva realidad (en la redacción actual ni tan siquiera se menciona la consolidada denominación de la institución) y sobre todo para dar naturaleza fundamental o estatutaria a las principales características del *Valedor do Pobo* (independencia, origen parlamentario, mayoría reforzada para su nombramiento, etc.). La previsión estatutaria del art. 14 se desarrolló en la Ley 6/1984, de 5 de junio, del *Valedor do Pobo*, de la que el autor

destaca su “mimetismo absoluto” respecto de la LODP. En un escalón inferior también analiza el Reglamento de organización y funcionamiento del *Valedor*, cuyo procedimiento de aprobación es objeto de crítica, aludiendo el autor, como ya había hecho en relación con el Reglamento del Defensor del Pueblo, a que su aprobación debería corresponder al *Valedor do Pobo* en exclusiva, sin intervención del Parlamento de Galicia.

Finalmente, la monografía resalta la trascendencia de los informes que el *Valedor* dirige al Parlamento de Galicia, a través de los cuales hace efectivo el principio de publicidad, propio del Derecho Parlamentario. A través de los Informes anuales o especiales se permite al Parlamento y, en general, a la sociedad, conocer la labor de la institución y, sobre todo, conocer los criterios manejados en relación con las diferentes materias en las que ha intervenido. Por ello, constituyen una perfecta radiografía de los intereses y necesidades de los ciudadanos y del estado de cada uno de los sectores de la actividad pública.

Para finalizar, de nuevo voy a permitirme la licencia de citar mis propias palabras, contenidas en el epílogo del libro que tratamos, para resaltar que una de las conclusiones que se vienen a la mente después de esta lectura es que en la actualidad contamos ya con un acervo doctrinal suficientemente completo sobre los Defensores. A día de hoy, sin duda conocemos *lo que tenemos*, esto es, el régimen legal de los Defensores. Una vez seguros del actual estado de la cuestión, la labor futura debería concretarse en el siguiente paso, esto es, en saber *qué es lo que queremos tener*. La configuración de los Defensores en España proviene fundamentalmente de la Constitución de 1978, que dio forma a una institución que posteriormente, con ese mismo perfil, se trasladó a diferentes Comunidades Autónomas para la supervisión de las nuevas administraciones que fueron surgiendo con el desarrollo del Estado autonómico. Pero hoy parece claro que la situación de la sociedad y la Administración (o administraciones) es bien distinta a las que teníamos en 1978, por lo que es necesario ir perfilando *los nuevos Defensores*, los que tendrán la función de supervisar la actividad de la Administración en las próximas décadas, adaptando su régimen legal a las cambiantes necesidades de los ciudadanos y también a las novedosas formas que adopta la Administración para abordar esas necesidades. Y no será tarea fácil; cada vez resultan más opacas las fórmulas que la Administración impone para gestionar los *servicios públicos* (o los *servicios universales*), o, en general, para atender sus obligaciones en el orden social, por lo que su control o supervisión requiere una perspectiva de trabajo ajustada a la nueva realidad. La *huida del derecho administrativo* resulta un fenómeno en progresión, y con él la imagen de la Administración cada día se difumina un poco más, con lo que se dificulta la labor de los Defensores y, en general, de todos los resortes garantistas del sistema.

Para evitar que esta necesaria evolución se convierta en un camino de obstáculos insalvables sólo cabe *repensar* determinados aspectos claves de las instituciones, de tal manera que se produzca una adaptación de las mismas a la nueva realidad social y administrativa, y, al tiempo, se perfeccionen los instrumentos que ya tienen a su alcance, para lo que resultará de enorme utilidad la experiencia acumulada a los largo de estos años.

Summary



MICHAEL BARZELAY [9-26]

Studying Strategy Development in Government Organizations: Integrating Strategic Management and Theories of Social Practices

How should scholarship about public management deal with the subject of strategy? How should new insights about strategy in public management be discovered? How should academic work in public management about strategy relate to the landscape of scholarship about strategic management and organization studies? These questions animate this meta-theoretical paper.

& Keywords: public management, strategy, social practices, government, organizational practices

-&-

NÚRIA BOSCH ROCA [27-41]

Some Proposals for the Broadening of the Competences of Spanish Local Governments

The main objective of the present paper is to analyze which competences could be devolved to Spanish local governments, taking into account their current competences and the analysis of the compared system.

The compared analysis shows that Spain's level of decentralization is slightly higher than the average of federal countries; decentralized expenditure takes place primarily in the intermediate level of government, i.e., the level of autonomous regions. However, the weight of the local government level in Spain is beneath the average of federal countries, basically due to the fact that local competences in education are very limited. It is therefore reasonable to propose that, in a near future, Spanish local governments gain more importance in the public sector, by means of the devolution of services such as education, housing and active occupation policies. Finally, the limitations of Spanish local governments to take on these competences are pointed out, as well as the manner in which they ought to be funded.

& Keywords: local government, devolution, competences

SARA FERNÁNDEZ LÓPEZ _SUSANA ALFARO FERNÁNDEZ AND ALBERTO VAQUERO GARCÍA [43-73]

Internationalization in the Spanish Regional Systems of Higher Education: the Current Situation and Proposals for its Improvement

As a result of the advancing towards the European Higher Education Area, the Spanish University is experiencing important changes. Encompassing activities for the staff and students international mobility is one of the more crucial challenges that universities have to face. The objective of this work is to analyze the level of international projection of the Regional University Systems, in order to point out the Autonomous Communities that are carrying out a bigger effort in this field. This analysis lets us identify which are the institutional, geographical or financial factors that determine the international mobility of the Spanish university staff and students.

& Keywords: internationalization, higher education, international mobility, funding

-&-

MONEYBA GONZÁLEZ MEDINA [75-95]

Urban Development and Leadership in the Context of Local Governance. Case Studies: Santiago de Compostela (Spain) and Constanza (Germany)

Our objective is to make an approach to the urban development processes which belong to context of governance and to observe the impact that leadership has on them. The urban development processes such as Local Agenda 21, City-marketing, or Strategic Planning frequently proliferate, mainly since the Nineties, in various European cities, under the same principles and denominations, that is why we have chosen two European cities, Santiago de Compostela in Spain and Constanza in Germany, as case studies. The importance of leaderships in the construction and development of these processes, but also whether leaderships are determined by structural and institutional variables in both cities will be taken into account.

& Keywords: local governance, political leadership, urban development, strategic planning, social capital

EMILIO LUQUE [97-108]

Social Capital, Sustainability and Deliberative Participation

The notion of social capital is embedded in the vocabulary of public debate, and must be reworked from the de-politicizing version put forward by Putnam, accepted by many analysts as a way to challenge the dominant discourse on social development. Social capital, as a factor in collective action, has been successfully applied to the analysis of sustainable development, counterposing the "governance of the commons" to its "tragedy". Social capital facilitates citizen participation, which is crucial in the case of "wicked problems", but is also an unequally distributed resource. Deliberative proposals, such as citizen juries, attempt to correct this problem, and others such as the technical complexity of ecological "public issues".

& Keywords: social capital, sustainability, deliberative democracy, citizen juries, citizen participation

-&-

DIEGO MARTÍNEZ LÓPEZ [109-129]

The Tax Agencies of Autonomous Regions: an Outlook

This paper offers a general overview on the decentralization of tax administration, with special emphasis on the Spanish case. First, we review the international evidence in order to gain some insights over others countries' experiences. Second, we summarize the main features of the current model of tax administration in Spain, assessing the role played by the National Tax Agency and the main points which should be considered in the debate on decentralization. Finally, we give a number of arguments to support (or reject) decisions on decentralization of tax administration on the basis of efficiency, accountability and Political Economy.

& Keywords: tax agencies, funding of autonomous regions, devolution

IGNACIO LAGO PEÑAS AND JOSE RAMÓN MONTERO GIBERT _[131-150]

Information Shortcuts and Vote in Three Spanish Referendums

Voters in mass elections are notorious for their apparent lack of political information. However, some scholars argue that they can rely on heuristics or shortcuts when making their decisions of whom to support. This paper uses survey data conducted by the Centro de Investigaciones Sociológicas in the 1978, 1986 and 2005 referendums to analyze whether shortcuts allow badly informed voters to emulate the behaviour of relatively well informed voters.

& Key words: shortcut, heuristics, elections, referendum

-&-

OCTAVIO SALAZÁR BENÍTEZ _[151-173]

Local Elections and Their Effect on the Local Government System

This paper analyzes the key elements of the local electoral regulation and its influence over the municipal government system. The impact of these elements –electoral formula, slates, recognition to propose candidatures– in the governability of the local bodies is to be studied. The pure descriptive analysis is completed by a critical review of the reform proposals made in the last years, focusing on those related to mayors' election.

& Key words: local, mayor, city councillors, election, governability

Normas de publicación

1_ Los trabajos se enviarán en soporte magnético como documentos de Word a la siguiente dirección:

Administración & Cidadanía
Servicio de Estudios, Investigación y Publicaciones
Escola Galega de Administración Pública
Rúa de Madrid 2 - 4
15707 Santiago de Compostela

Asimismo, se aceptará el envío de originales a través de correo electrónico a la siguiente dirección:
AC.egap@xunta.es

2_ No se recogerán trabajos enviados por fax ni versiones impresas sin ser acompañadas de la correspondiente versión en soporte electrónico.

3_ Los soportes magnéticos remitidos deberán presentar las siguientes características:

_ En el caso de disquetes y discos compactos, contener un único archivo o documento con el texto de la colaboración.

_ En caso de envío por mensajería o correo ordinario, el disquete o disco compacto llevará rotulado, en el exterior, el nombre del archivo que denomina al trabajo y el nombre del autor o de los autores que lo remiten.

_ Si se trata de archivos adjuntos enviados a través de correo electrónico, los datos de identificación del trabajo (título y autor) figurarán en el espacio reservado al "asunto" del mensaje de correo electrónico.

4_ Los trabajos enviados al Consejo Editorial deben cumplir las siguientes condiciones:

_ Ser inéditos y no tener comprometida ni prevista su edición en otras publicaciones.

_ Estar redactados en gallego, español o inglés.

_ Poseer una extensión mínima de 25 000 caracteres y máxima de 70 000 en el caso de artículos (incluidas notas y bibliografía) y de entre 3000 y 10 000 caracteres en el caso de recensiones.

5_ Todos los trabajos destinados a la sección principal de la revista (artículos, estudios, etc.) deben incluir, por este orden:

_ Un título con su correspondiente traducción al inglés, de no ser ésta la lengua empleada en la redacción del trabajo.

_ Identificación del autor (nombre y apellidos).

_ La identificación de la institución o centro a la que pertenece el autor.

_ Un resumen como (máximo de 150 palabras) del contenido en el idioma en que se presenta el trabajo principal y su traducción al inglés (*abstract*), de no ser ésta la lengua empleada en la redacción del trabajo.

_ Una relación de cinco palabras claves que identifiquen las materias en las que se inscribe el trabajo. Estas palabras deben ser traducidas al inglés, de no ser ésta la lengua empleada en la redacción del trabajo.

_ El cuerpo principal del texto.

_ La bibliografía.

_ Tablas, diagramas y cuadros.

6_ Los trabajos destinados a la sección de recensiones deberán incluir, además de los datos de identificación del contribuyente (nombre y apellidos del autor de la recensión): autor, título, editorial, lugar y fecha de la obra recensionada.

7_ Los textos deben presentarse mecanografiados a doble espacio, en formato A4.

8_ Los trabajos deben ser cuidadosamente revisados por sus autores en lo relativo a su estilo.

9_ Las notas figurarán a pie de página.

10_ Las citas en el texto indicarán autor, año de la publicación y, en su caso, página entre paréntesis. Por ejemplo, (Peters, 2002: 123). En caso de cita de varias obras de un mismo autor o autores publicadas en el mismo año, acompañará a la indicación del año una letra del alfabeto (comenzando por la "a") que distinga cada una de las obras de ese mismo año.

11_ La bibliografía debe contener con exactitud toda la información de los trabajos consultados y citados (nombre del autor o de los autores; título completo, incluido subtítulo cuando corresponda; editor; ciudad y año de publicación; si se trata de una serie, deben ser indicados el título y el número del volumen o la parte correspondiente; etc.).

En la medida de lo posible, se sugiere seguir el siguiente modelo de presentación (en orden alfabético de apellido) con arreglo al sistema Harvard:

- Libros:

Alesina *et. al.* 1997. *Political Cycles and the Macroeconomy*. Cambridge: MIT Press.

- Artículos de libro:

Castles, F. G. 1982. «Politics and Public Policy», en F. G. Castles (ed.). *The Impact of Parties. Politics and Policies in Democratic Capitalist States*. Londres: Sage.

- Artículos de revistas

Peters, G. y Pierre, J. 1998. «Governance without Government? Rethinking Public Administration», *Journal of Public Administration*, 8 (2).

- Documentos no publicados:

Benítez, J. 2006. *Aproximación a la participación ciudadana*. México. Agencia Federal de Administración Pública, mimeo.

_ Los documentos, fuentes o bases de datos publicados en Internet deben indicar el URL respectivo y la fecha de la consulta (día-mes-año):

http://www.un.org/base/publicad/pages/innovat_a.html, 15-03-2006.

12_ Todos los trabajos enviados deben incluir una indicación de la dirección postal del remitente.

Evaluación de trabajos

Administración & Cidadanía somete los trabajos que los autores envían a un proceso de evaluación. Los artículos y recensiones enviados son preseleccionados por parte del Consejo Editorial. (Ver gráfico adjunto).

Los materiales que superan esta preselección son reenviados posteriormente, omitiendo cualquier referencia de autoría, a dos pares externos vinculados a áreas científicas afines al contenido de los trabajos recibidos.

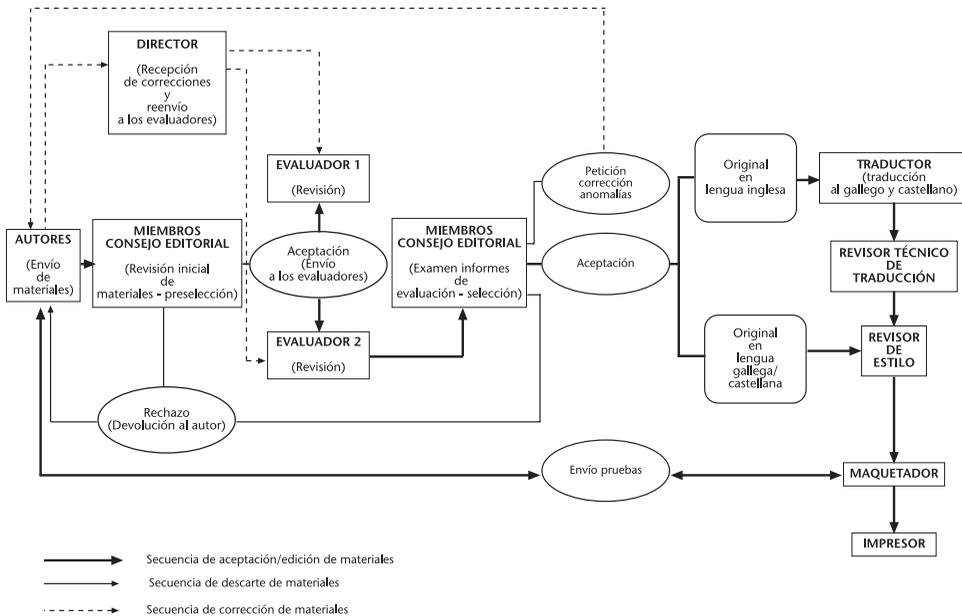
Tras el examen de los informes de evaluación, el Consejo Editorial comunica a los autores el rechazo de su solicitud de publicación, la aceptación condicionada a la introducción de modificaciones en el original, o la aceptación incondicionada. En todo caso, las comunicaciones realizadas por el Consejo Editorial son acompañadas de una copia de los informes de evaluación correspondientes.

Administración & Cidadanía cuenta con la colaboración de un centenar de evaluadores situados en 25 áreas temáticas, procedentes de un total de 32 universidades y centros de investigación.

Derechos de autor

Aceptada la publicación de cualquier material (artículo o recensión) por parte del Consejo Editorial, los derechos exclusivos e ilimitados para reproducir y distribuir los trabajos en cualquier forma de reproducción, idioma y país son transferidos a la editorial.

ADMINISTRACIÓN & CIDADANÍA - PROCESO DE EDICIÓN



Deseo que me envíen la revista **administración & ciudadanía.**

a partir del número 1 y hasta nuevo aviso.

el número / los números _____

en gallego

en castellano

Nombre y apellidos _____

Entidad _____

DNI / NIF _____

Dirección _____

Población _____

País _____ Código postal _____

Teléfono _____ Telefax _____

Correo electrónico _____

Fecha ____ _

Boletín de suscripción

[sólo versión impresa]

Revista da Escola Galega de Administración Pública.

**administración &
ciudadanía.**

Enviar a:

Editorial EGARTORRE, S.L.

C/ Primavera 2 - Nave 31
Polígono industrial El Malvar
28500 Arganda del Rey
[Madrid]

Editorial GALAXIA, S.A.

Reconquista 1
36201 Vigo [Pontevedra]

☎ 91 872 93 90 / 91 871 93 99
e-mail: egartorre@egartorre.com
<http://www.egartorre.com>

☎ 986 43 21 00 / 986 22 32 05
e-mail: galaxia@editorialgalaxia.es
<http://www.editorialgalaxia.es>

- _ Administración & Ciudadanía está disponible en formato impreso y electrónico en lengua gallega y castellana. Asimismo, dispone de una versión en lengua inglesa editada en formato electrónico.
- _ Para mayor información sobre la publicación visite el portal web de la EGAP en: <http://www.egap.xunta.es>

TARIFAS VIGENTES, HASTA DICIEMBRE DE 2007	Suscripción anual 3 números	Número suelto	Forma de pago
PUBLICACIÓN IMPRESA	Particulares 72,00 € <i>+ gastos de envío según la tarifa vigente</i>	26,00 € <i>+ gastos de envío según la tarifa vigente</i>	<input type="radio"/> Transferencia a la cuenta _____ <input type="radio"/> Contra Reembolso _____ <input type="radio"/> Cheque a nombre de la editorial _____ <input type="radio"/> Giro postal _____ <input type="radio"/> Domiciliación bancaria _____
	Instituciones 108,00 € <i>+ gastos de envío según la tarifa vigente</i>	36,00 € <i>+ gastos de envío según la tarifa vigente</i>	

Domiciliación bancaria

Fecha _____ Banco o caja _____

Número _____ Dirección de la agencia _____

Población _____

País _____ Número de cuenta _____

Estimados señores:

Ruego que, hasta nuevo aviso, abonen los recibos que les presente la _____ con cargo a mi cuenta antes mencionada, en concepto de suscripción a la **revista Administración & Ciudadanía**.

FIRMA

Titular _____

Dirección _____

Población _____ Código postal _____



administración & cidadanía.

Revista da Escola Galega de Administración Pública.

administración & cidadanía.

administración & cidadanía.

Revista da Escola Galega de Administración Pública.

administración & cidadanía.

administración & cidadanía.

Revista da Escola Galega de Administración Pública.

administración & cidadanía.

Revista da Escola Galega de Administración Pública



XUNTA DE GALICIA
CONSELLERÍA DE PRESIDENCIA,
ADMINISTRACIÓN PÚBLICAS E
XUSTIZA



Escola Galega de
Administración
Pública