

# La modernización de los Servicios Policiales

Manuel Villoria Mendieta \*

La brutal e impactante reaparición del terrorismo internacional a gran escala, el pasado 11 de septiembre de 2001, ha generado un torbellino de reflexiones y cambios de actitud sobre el papel del Estado y la importancia de la seguridad pública al que no podemos quedar ajenos.

En este papel de trabajo se intentará ofrecer una imagen de cómo estaban reaccionando, desde una perspectiva de gestión pública, los servicios públicos

policiales españoles a los retos del nuevo siglo; la nueva realidad abierta tras los atentados de Nueva York y Washington seguramente refuerce tendencias que ya estaban presentes en las líneas estratégicas de acción de las autoridades europeas en materia de seguridad y justicia, como el fortalecimiento de la supranacionalidad en políticas de seguridad y el avance de las iniciativas de cooperación y coordinación judicial y policial

En cualquier caso, no creemos que los atentados provoquen el nacimiento de una nueva política de seguridad pública europea, pues dichos horribles actos no son sino la expresión magnificada de una realidad que ya estaba presente en el mundo contemporáneo aunque jamás había alcanzado tal nivel de barbarie. El terrorismo es un fenómeno ya antiguo, la articulación organizativa del terrorismo internacional tampoco nació el 11 de septiembre, las redes fundamentalistas islá-

micas terroristas no surgieron este siglo XXI, las nuevas tecnologías y los movimientos de capitales que permitieron el éxito de los atentados son fenómenos ampliamente analizados, finalmente, el fanatismo religioso y la desesperación social de millones de musulmanes son, también, realidades vinculadas a la globalización y sus efectos negativos. Por todo ello, en políticas de seguridad pública en España no se prevé otro fenómeno que no sea el de reforzar estrategias ya enunciadas: reconocer la necesidad de dar respuestas internacionales, fomentar la cooperación y el

intercambio de información, y mantener la legitimidad de la acción policial mediante programas de acercamiento de la policía a la sociedad y viceversa.

Centrándonos en el tema objeto de este trabajo, es preciso reconocer que la policía forma parte de la Administración pública y que, en consecuencia, vive las transformaciones que ésta experimenta. En general, las Administraciones públicas de los países más desarrollados se hallan inmersas en unos profundos procesos de transformación que alteran al tradicional sujeto

**Es preciso reconocer que la policía forma parte de la Administración pública y que, en consecuencia, vive las transformaciones que ésta experimenta**

(\*) Instituto Universitario Ortega y Gasset



Administración Pública, a las actividades que desarrolla y a la manera en que éstas actividades son desarrolladas. Los servicios policiales, como parte esencial y básica de la Administración Pública también viven estas alteraciones e, incluso, en ocasiones, son sujetos impulsores de innovación y cambio. La Administración policial copia, a veces, lo que se hace en otras áreas de la Administración, adapta, la mayor parte de las ocasiones, las nuevas formas de gestión o actuación pública a su peculiar ámbito de políticas y, finalmente, impulsa, ocasionalmente, técnicas o herramientas de gestión que, posteriormente, son recogidas o adaptadas por otros sectores de la Administración pública.

En este trabajo trataremos de ver qué está cambiando en la Administración pública, tanto desde el punto de vista del sujeto como desde el punto de vista de su esfera de actuación, pasando por la manera de gestionar sus competencias. Al realizar el repaso a dichas transformaciones, iremos viendo si los cambios en otras áreas de la Administración afectan o no a los servicios policiales.

### **Las transformaciones del sujeto "Administración"**

1. La descentralización funcional

### **Orígenes y factores esenciales del cambio.**

Hablar de la Administración en abstracto ha sido, siempre, una licencia que permitía avanzar analíticamente a costa de perder capacidad descriptiva. La Adminis-

tración ha sido plural a lo largo de la historia, pero, durante una gran parte de su existencia, en el Estado absolutista y, posteriormente, en los Estados liberales revolucionarios, ha dado la imagen de poseer una unidad de centro y dirección simbólicamente convincente. Frente a lo que pueda parecer, el Estado liberal decimonónico fue incorporando cada vez mayores actividades y desarrollando su capacidad de actuación (Baena, 1985; García de Enterría, 1994). El mercantilismo ya consideró que la creación de empresas públicas podía auxiliar el desarrollo económico del país, esa idea, tardíamente incorporada en España, fue el origen de las Reales Fábricas. En el Reino Unido los "Commissioners of Sewers" medievales fueron los antecedentes de múltiples organizaciones "ad hoc" creadas en el ámbito local para la prestación directa de servicios públicos con una cierta autonomía de gestión.

Esta tendencia centrífuga no ha hecho sino crecer de forma imparable en los últimos cien años. Para entender los antecedentes

***El desarrollo de la intervención estatal tiene su culminación, en el ámbito del crecimiento de la Administración, con el periodo***

de este fenómeno en su actual relevancia es preciso considerar las transformaciones decimonónicas en la economía y las consiguientes repercusiones sociales. La industrialización representó un cambio espectacular para la distribución poblacional y para el sistema de valores. Aunque probablemente el desarrollo de un determinado sistema de valores fue en sí mismo el que permitió la propia industrialización (Weber, 1958). En cualquier caso, la concentración de población implicó una demanda de servicios sociales hasta entonces desconocida, demanda vinculada a una estructura de reivindicación y organiza-



ción de intereses potencialmente peligrosa para el poder establecido. Ello dio lugar a las primeras respuestas políticas por parte de gobiernos conservadores como el de Bismark en Alemania o los victorianos en Gran Bretaña, respuestas que implicaban al Estado por primera vez en la historia en la prestación directa de servicios sociales. En Inglaterra, la incapacidad de los monopolios privados regulados para prestar servicios públicos como el gas, va dando lugar, primero, a la municipalización de servicios y, más tarde, ante la incapacidad municipal para hacer frente a las demandas, a las "public corporations", cuyo primer ejemplo fue el Puerto de Londres en 1908 (Villar, 1993).

Lo cierto es que esta intervención pública adopta como modelo organizativo unos entes con autonomía respecto a los grandes departamentos ministeriales y su sistema normativo. Las razones que se dan para ello tienen que ver con la necesaria eficacia, la gestión empresarial concurrente, la flexibilidad, y la huida de la politización existente en los Ministerios. El desarrollo de la intervención estatal tiene su culminación, en el ámbito del crecimiento de la Administración, con el periodo nacionalizador. Desde la revolución rusa en 1917 hasta fines de los años 1960 la nacionalización es un modelo de actuación estatal plenamente incorporado a la práctica de muy diferentes gobiernos, con la clara excepción estadounidense. Razones ideológicas y técnicas se mezclaron para justificar tal actuación. La idea de controlar los servicios públicos esenciales y los sectores económicos clave llevó, entre otros factores, a la generación de

entes de todo tipo que convivían con la Administración tradicional y con empresas que se incorporaban al sector público pero manteniendo su actividad en el mercado. Estos entes y empresas públicas rompían el modelo tradicional de Administración concebida por el derecho público. Los entes evitaban en mayor o menor medida los tradicionales controles del citado derecho y pugnan por regirse por el derecho pri-

***Los procesos de privatización, liberalización, subcontratación, clientelización y la introducción de la competencia en el sector público han generado una profunda recomposición del sujeto Administración y de sus funciones***

vado en una parte de su actividad. Y las empresas huían de todo el derecho público salvo de algún tipo de control presupuestario de difícil concreción.

Junto a este fenómeno de la expansión en la prestación directa de servicios por el Estado, se desarrolla también el proceso regulador. En Europa tal proceso no alcanzó un gran desarrollo pues, ante la percepción de un fallo de mercado, se optó por la nacionalización, frente al modelo estadounidense que se basó en la intervención regulatoria y no en la

nacionalización (Majone, 1996). No obstante, tal modo de intervención también tuvo sus ejemplos incluso durante el periodo nacionalizador. La regulación pretende hacer frente a tres problemas (Swan, 1988): 1) la entrada y salida de un sector económico que se considera estratégico; 2) la definición de condiciones sobre la calidad de productos o niveles de producción; 3) los ataques a la libre competencia. Su finalidad es responder a los fallos del mercado, sobre todo en los ámbitos de los monopolios naturales, las externalidades y la distribución asimétrica de información (Kay y Vickers, 1989). Pero la regulación no se alcanza simplemente aprobando una ley, pues tras ella existe una voluntad de control mantenido y concreto, sino que exige un conocimiento detallado e íntimo de la actividad regulada (Majone, 1996), por ello, junto a las regulaciones en materia medioambiental, de protección de los consumidores, de protección de datos personales, de defensa de la competencia, etc., surgen un conjunto de agencias dedicadas al control del cumplimiento de las citadas normas, agencias además sometidas a estrictos procedimientos que aseguren la imparcialidad y objetividad de sus decisiones (Villar, 1993). Estas agencias independientes tienen una larga tradición en los Estados Unidos, desde que en 1887 se creara la Interstate Commerce Commission, y sus rasgos son (Moreno, 1995, p. 90): 1) están dotadas de potestades reglamentarias, resolutorias y de ejecución para el desarrollo de la función de regulación; 2) están gobernadas por un órgano directivo de naturaleza colegiada cuyos miembros no pueden ser separados



discrecionalmente por el Presidente y desempeñan sus cargos por un período mayor que el mandato presidencial siendo, además, sustituidos de forma escalonada; 3) están excluidas de los mecanismos presidenciales de supervisión y coordinación. Estas agencias no tenían casi presencia en Europa hasta los últimos tiempos, probablemente por razones ideológicas, al confiarse menos en el mercado y utilizar de forma más directa la intervención en la economía a través de empresas y entes públicos. No obstante, como consecuencia, sobre todo, de los procesos de privatización en la economía de red, su presencia empieza a ser cada vez mayor, con importantes retos para el sistema jurídico y organizativo de nuestras Administraciones.

### Rasgos de la situación actual

La crisis del Estado de bienestar tal y como era concebido hasta ahora y el tránsito hacia un nuevo tipo de sociedad postmoderna (Inglehart, 1998) o red (Castells, 1998) implica para la actividad estatal un cambio importantísimo en la legitimación de su actuación

y en la determinación de sus límites, como ya hemos escrito recientemente (Villoria, 1996a; 1996b; 1998). Los procesos de privatización, liberalización, subcontratación, clientelización y la introducción de la competencia en el sector público han generado una profunda recomposición del sujeto Administración y de sus funciones. Ahora bien, este fenómeno no impide que la presencia del sector público en la economía de los países más desarrollados siga siendo superior al 40 por ciento del P.I.B., con todo lo que ello conlleva. Por ello, la actividad de la Administración se mantiene, pero se diversifica en sus métodos, el sujeto se reduce en ciertas áreas, pero se renueva o incluso surge en otras, reduce sus potestades en cierto ámbito pero las genera en otro. La complejidad se hace evidente.

La consecuencia de todo lo dicho hasta ahora es que el sujeto Administración se fragmenta y ese fenómeno centrífugo se produce de tres formas 1) A través de las empresas públicas, las cuales son un fenómeno en vías de extinción en estos momentos, al me-

nos en el nivel central de gobierno, aunque todavía tienen presencia en los presupuestos estatales y, más aún, en las Administraciones subestatales; dichas empresas funcionan en régimen de derecho privado y no ejercen potestades públicas, no obstante, en general, se ha hecho muy difícil controlarlas y dirigir las desde el gobierno (Majone, 1996). 2) A través de los entes públicos y agencias no independientes, los cuales en función de su norma de creación y de sus específicas funciones tienen modelos peculiares de organización, personal y contratación, muchas veces regulados por el derecho privado, aunque mantienen el ejercicio de potestades regulatorias y sancionadoras; Y, 3) a través de las agencias independientes, las cuales fluctúan entre el control parlamentario y el indirecto control gubernamental, funcionando en régimen de derecho privado en sus sistemas de personal o contratación, pero con potestades regulatorias y cuasijudiciales muy poderosas. Alrededor de estos entes y agencias existen sus propias redes de interés y "policy communities", los cuales tienden a controlar la acción de las mismas a través de mecanismos de cooptación y venta de favores.

***El FBI, que data de 1908, y que con, aproximadamente, 30.000 miembros combate, ante todo, el crimen organizado y, más ahora, el terrorismo***



## Efectos en el ámbito policial

En el ámbito de la seguridad pública nos encontramos, también, con ejemplos de esta fragmentación. En numerosos países se han creado organizaciones policiales específicas en función de la problemática a tratar. De tal manera que surgen organismos o agencias públicas dedicadas a combatir el narcotráfico, otras a combatir el contrabando y otras dedicados a los delitos fiscales. En su origen, existe una idea de fondo, la de que la especialización favorece la eficacia y que otorgando una libertad de gestión a la unidad correspondiente ésta alcanzará mayores cotas de efectividad. El ejemplo más destacable es el de la Administración federal estadounidense. En dicho nivel federal existen al menos diez agencias dedicadas a aspectos concretos de la política de seguridad pública. Así:

- El FBI, que data de 1908, y que con, aproximadamente, 30.000 miembros combate, ante todo, el crimen organizado y, más ahora, el terrorismo.

- La DEA, que fue creada en 1973, y es la agencia que se dedica a aplicar las leyes contra la dro-

ga en Estados Unidos (United States Code Title 21). Posee 78 oficinas en 56 países, y 4500 agentes fijos más un número no definido de agentes especiales. Ciertamente, con una estimación de 13,8 millones de estadounidenses que consumen habitualmente drogas su trabajo no es poco. Depende, como el FBI, del Departamento de Justicia.

- El Customs Service o policía de aduanas, que tiene unos 8000 agentes.

- El Servicio Secreto, que se dedica a la protección del Presidente de los Estados Unidos, y que depende, como el Customs Service, del Ministerio de Hacienda (Treasury Department).

- La ATF, o agencia que controla los delitos contra las leyes sobre uso de explosivos y consumo de alcohol. También depende de Hacienda.

- La policía de Hacienda o IRS police. Combate la defraudación

a Hacienda y los delitos fiscales.

- La Border Patrol o policía de inmigración.

- Los Guardacostas o policía contra el contrabando por mar.

- Los U.S. Marshals., que es la policía dedicada, ahora, al traslado de presos a nivel federal.

- La Agencia Nacional de Seguridad, que se dedica a la lucha contra la delincuencia y el terrorismo mediante el control tecnológico y de las redes telefónicas y telemáticas de información. Es una agencia que actúa de forma tremendamente opaca, se cree que tiene casi 60.000 agente en todo el mundo.

- Otras policías, como la postal, existen en función de áreas específicas de acción criminal.

Esta diferenciación funcional también está presente en otros países, aunque no con tal nivel de detalle. En España, por ejemplo,

***El Servicio Secreto, que se dedica a la protección del Presidente de los Estados Unidos, y que depende, como el Customs Service, del Ministerio de Hacienda***





en la década pasada, se creó el Servicio de Vigilancia Aduanera, dependiente de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, una policía marítima dedicada a la persecución del contrabando, con especial énfasis operativo en actividades contra el narcotráfico. También existe una definición normativa de las competencias propias de la Guardia Civil y las del Cuerpo Nacional de Policía (artículo 12 de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad), aun cuando existen solapamientos inevitables.

Desde el punto de vista de la forma jurídica de organización, no parece lógico que existan empresas públicas dedicadas a la seguridad y cobrando sus servicios, por ello, no se dan estas formas jurídicas en ningún país desarrollado, razones jurídicas (posible inconstitucionalidad) y económicas (posible ineficiencia) lo impiden. Pero sí existen ya entes públicos dedicados a la seguridad, que cobran por determinados servicios y que disfrutan de un modelo de gestión bastante descentralizado. Un ejemplo reciente lo tenemos en la Comunidad de Madrid, donde la Academia Regional de Estudios de Seguridad se ha transformado en ente público con la denominación de Instituto Superior de Estudios de Seguridad (ISES). La tendencia a generar ámbitos de autonomía para las unidades dedicadas a la formación policial o a la evaluación de políticas de seguridad es una realidad que transciende fronteras, véase como ejemplo el Instituto de Altos Estudios de la Seguridad Interior (IHESI) francés. Finalmente, ante el avance imparable de la seguridad privada no parece ilógico que empiecen a surgir agencias

públicas específicas dedicadas al control del mercado de seguridad, no sólo en los aspectos más puramente económicos de la lucha contra el monopolio o los oligopolios, sino también en los aspectos relacionados con la calidad del servicio, la formación del personal, la habilitación permanente o las prácticas abusivas. Máxime, cuando ya se dan casos de subcontratación en esta área, fomentándose la distinción entre provisión (privada) y producción (pública), mediante la regulación y financiación, de la seguridad. Este fenómeno ya está llegando incluso a los cuarteles del ejército español.

2. La internacionalización de las Administraciones.

## ***Los U.S. Marshals., que es la policía dedicada, ahora, al traslado de presos a nivel federal***

### **Rasgos generales del fenómeno**

Otro gran fenómeno que afecta al sujeto Administración es el de su internacionalización. El desarrollo de las tecnologías y los medios de comunicación ha favorecido la expansión de un fenómeno que estaba en el origen del sistema capitalista: la internacionalización. Las nuevas tecnologías de la información y comunicación están permitiendo una globalización de la producción, de los capitales, de los productos y servicios desconocida hasta ahora. No obstante, el capitalismo fue desde sus orígenes un asunto de economía mundial y su internacionalización está en su propia

esencia (Wallerstein, citado por Giddens, 1994). Dicha internacionalización sin regulación de ningún tipo abre las puertas a fenómenos de actuación oportunista que requieren respuestas globales. El control de unas mínimas reglas del juego reclama la generación de organismos reguladores como la O.M.C. o el F.M.I. que garanticen un acompasado caminar de las economías mundiales. Estos organismos sobre todo la O.M.C.-poseen cada vez más capacidad de intervención en la definición de las políticas económicas nacionales.

Por otra parte, la necesidad de obtener mayores áreas de intercambio arrastra a la competencia entre grandes bloques; los grandes bloques son los únicos capaces de obtener condiciones de reciprocidad en el intercambio mundial a gran escala. Estos bloques establecen internamente acuerdos de libre comercio y, al tiempo, intervienen en la economía mundial de forma unificada, con lo que obtienen mayores beneficios que acudiendo individualmente. El desarrollo de políticas de desregulación en Estados Unidos de Norteamérica ha permitido a grandes y poderosísimas compañías desarrollar una política de competencia que, para su mantenimiento, requería una ampliación de los mercados. Ello ha llevado a la promoción de políticas de desregulación o liberalización en los ámbitos de los monopolios naturales en casi todo el mundo desarrollado. La liberalización y el posible desarrollo del comercio mundial en estas áreas novedosas, antes sujetas al monopolio público en muchos países, ha requerido el establecimiento de órganos internacionales que velaran por el respeto a



***Desde el punto de vista de la forma jurídica de organización, no parece lógico que existan empresas públicas dedicadas a la seguridad y cobrando sus servicios***

los acuerdos de libre comercio y evitaran las prácticas monopolísticas. La globalización del capital ha generado una multilateralización de las instituciones de poder con la consiguiente crisis del Estado-nación como entidad soberana, el Estado del futuro es un Estado-red (Castells, 1998).

Además, existen problemas mundiales sobre los que se ha desarrollado, con cada vez mayor intensidad, una conciencia colectiva sobre su importancia y la necesidad de afrontarlos de manera cooperativa. El medio ambiente, el an-namento nuclear, las migraciones, la explosión demográfica obligan a prácticas de cooperación que, en ocasiones, se plasman en órganos encargados de vigilar y actualizar el cumplimiento de los acuerdos (Giddens, 1994). Ultimamente, se ha desarrollado la idea de que la paz mundial y el fomento de la democracia es beneficioso para todos los países, y surge una conciencia del deber de los países más desarrollados a intervenir conjuntamente para resolver los conflictos más impactantes. Todas estas circunstancias y alguna otra, como la cada vez mayor dependencia de las economías más desarrolla-

das de la estabilidad de los precios de la energía y su suministro regular, han provocado un desarrollo de las Administraciones internacionales y la correspondiente subordinación de las nacionales a decisiones supranacionales. En suma, por primera vez en la historia ha cristalizado un sistema mundial hegemónico interrelacionado de modo desigual (Aguilera de Prat y Martínez, 2000).

## **La integración europea**

Mención aparte merece el fenómeno de integración europea. Según los teóricos neofuncionalistas la integración implica la creación de nuevas instituciones supranacionales para gobernar sistemas nacionales que ya estaban convergiendo (Leonardi, 1995). El análisis de políticas en cada uno de los países miembros muestra que la convergencia se ha producido no sólo en las áreas de supranacionalidad donde la estructura de pilares estaba más anclada, sino también en aquellas áreas de intergubernamentalidad e, incluso, en áreas excluidas de la estructura de pilares (Delgado, 1999). La integración

europea sería, así, un fenómeno que excede las pretensiones iniciales y que va generando un proceso de comunitarización de las políticas nacionales que facilita la incorporación a la agenda europea de temas diversos tratado a tratado (Closa, 1997; Groux y Manin, 1985). En la actualidad, es el desarrollo de una política exterior común y de una política de defensa precisamente uno de los aspectos más novedosos del proyecto comunitario, todo ello mientras, al tiempo, la Unión participa en la reforma de la Carta de las Naciones Unidas o programa la quinta ampliación y desarrolla las políticas de inmigración o medio ambiente (Aldecoa, 1994). Ciertamente, la política interna de cada Estado sigue estando presente en el proceso de integración, pero la integración es tan poderosa que el nivel comunitario se constituye día a día como el elemento superior de gobierno para los sistemas políticos de los Estados miembros (Morata, 1998). Esta realidad, de auténtico traslado de soberanía, altera indudablemente el papel de las Administraciones de los países comunitarios y las obliga a integrarse en una red compleja don-

## **Otro gran fenómeno que afecta al sujeto Administración es el de su internacionalización**

de la jerarquía ya no tiene espacio. En cualquier caso, el reto mayor de la Unión Europea sigue siendo el de su legitimación, la cual no podrá tener lugar, a pesar del avance en la Unión económica y monetaria o el reconocimiento de las regiones, sin avances sustanciales en el proceso de cohesión social y económica y la democratización de sus estructuras.

### **La internacionalización y europeización de las políticas de seguridad pública**

Nuevamente, en las políticas de seguridad encontramos ejemplos, también, de este fenómeno de la internacionalización. Posiblemente, el área de la seguridad pública es una de las áreas sociales donde es más urgente la generación de auténticas políticas supranacionales. Por ahora, la cooperación intergubernamental se ha desarrollado con resultados institucionales evidentes. Es

más, en las políticas de seguridad es donde más tempranamente se encuentran ejemplos de internacionalización de la acción administrativa. OIPC-Interpol es una organización de cooperación policial que cuenta con 177 miembros y que dispone en el territorio de cada estado miembro de una Oficina Central Nacional cuya misión es mantener el enlace con los servicios de policía del Estado miembro, con las otras oficinas centrales y con la Secretaría General de la organización. Interpol facilita consulta de archivos, detención de personas con órdenes de busca y captura internacionales, fomenta la cooperación en investigaciones, etc.

Dentro de la Unión Europea<sup>1</sup>, como consecuencia del desarrollo del principio de libre circulación de las personas, se ha establecido un programa de cooperación policial, aduanera judicial que trata de evitar que la supre-

sión de fronteras interiores sea sinónimo de aumento de la delincuencia, dada la disminución previsible de vigilancia. Aunque al margen de estructuras, ya desde 1976 existen los Grupos de Trevi, formados por altos funcionarios de los Ministerios de Justicia e Interior de los países miembros y de algún otro país que sin ser miembro forma parte de los mismos; estos grupos, que se reúnen periódicamente para intercambiar información sobre terrorismo, lucha contra el crimen organizado, vandalismo en el deporte, uso de explosivos en la criminalidad o, recientemente, narcotráfico, surgen precisamente para fomentar la cooperación policial. En 1989, los grupos eran ya cuatro: terrorismo, cooperación policial, delincuencia organizada y libre circulación de personas. Estos grupos son dirigidos por los Ministros de Interior de los países participantes, que forman el denominado, como elemento aglutinador, Grupo de Trevi. Este sistema prefiguró la estructura intergubernamental posterior, consolidada en el Tratado de Maastricht y en los acuerdos de Schengen.

El Convenio de Schengen de 1985 y su posterior Convenio de Aplicación de 19 de junio de 1990, son el germen de lo que podría llegar a ser una política europea de seguridad pública. Estos

1.- La información que sigue está recogida de las bases de datos del Instituto Emile Noël de la Universidad Rey Juan Carlos. Agradezco la colaboración que sus elab oradores mostraron en todo momento





convenios tienen como catalizador la abolición del control de fronteras interiores, abolición que exigía la impermeabilización de las fronteras exteriores. Sobre todo, en su origen, interesaron a Francia y Alemania, que tenían inmigraciones masivas y aumento de la delincuencia internacional dentro de sus fronteras. Por ahora, ha permitido crear un Sistema de Información común -aunque con problemas de coordinación en su elaboración-y el desarrollo de una serie de mecanismos de cooperación policial entre los que destacan la vigilancia transfronteriza, la asistencia recíproca, el intercambio de funcionarios de enlace o la persecución "en caliente". Esta persecución ha sido catalogada por algunos como ejemplo de la "soberanía agujereada", lo que demuestra las transformaciones culturales y jurídicas que conlleva. A este convenio ya se han incorporado, en 2001, los países nórdicos e, incluso, Islandia y Noruega, que no son países comunitarios. Además, a partir del Tratado de Amsterdam, el acervo Schengen se comunitariza. No obstante, en el marco de la ampliación al Este, la incorporación del acervo va a ser problemática, dados los criterios de nacionalidad que algunos países, como Hungría, propugnan. Como ejemplo relevante de los avances que implica este convenio es de destacar la existencia de comisarías conjuntas franco-alemanas en zonas fronterizas.

El Tratado de Maastricht consideró que, entre otras muchas cuestiones, debe fomentarse la cooperación intergubernamental en terrorismo, narcotráfico y cualquier otra forma de delincuencia internacional, para ello, propuso la creación de una Oficina

Europea de Policía (Europol), propuesta que se concretó en el Acta del Consejo de 26 de julio de 1995, relativa al establecimiento del convenio de creación de Europol. Más tarde, el Tratado de Amsterdam, cuya entrada en vigor se produjo el 1 de mayo de 1999, incorporó la prevención y la lucha contra la delincuencia organizada como realidades sobre las que impulsar la cooperación y la acción conjunta. En dicho tratado se mantienen los procedimientos intergubernamentales de actuación en esta materia. Finalmente, el Consejo Europeo de Tampere, de octubre de 1999, considera la creación de equipos comunes de investigación para la lucha contra el tráfico de drogas, el tráfico de seres humanos y el te-

***Nuevamente, en las políticas de seguridad encontramos ejemplos, también, de este fenómeno de la internacionalización***

rrorismo.

Desde una perspectiva operativa, como ya anticipamos, en 1995 se firmó en Bruselas el Convenio de Europol (Oficina de policía europea), aunque su entrada en funcionamiento real no se produjo hasta el 1 de julio de 1999. Para preparar el establecimiento de Europol, en 1995 se creó la Unidad de Drogas de Europol; esta unidad, tenía como cometidos: intercambiar información sobre determinadas activi-

dades delictivas (esencialmente el tráfico ilícito de drogas) siempre que afectaran a dos o más estados miembros, y ayudar a la policía y otros servicios competentes a luchar contra dichas acciones ilegales. Más tarde se le encomendaron otras actividades, como la lucha contra el tráfico ilícito de materias radioactivas y nucleares, el tráfico ilícito de vehículos, el blanqueo de dinero procedente de dichas actividades y la trata o tráfico de seres humanos. En la actualidad, Europol es una realidad en funcionamiento, por ahora, pretende mejorar la eficacia y cooperación para prevenir y combatir una serie de delitos, siempre que afecten a dos o más Estados miembros. En concreto, sus competencias se centran en:

- la prevención y lucha contra el terrorismo,
- el tráfico ilícito de estupefacientes,
- el tráfico de seres humanos,
- las redes de inmigración clandestina,
- el tráfico ilícito de materias radioactivas y nucleares
- el tráfico ilícito de vehículos,
- la lucha contra la falsificación del euro (a partir de una decisión de 29 de abril de 1999 se extiende el mandato de Europol a la lucha contra la falsificación de dinero y la falsificación de medios de pago),
- el blanqueo de dinero vinculado al delito internacional (el 30 de noviembre de 2000, el Consejo adoptó un Acto por el que se hacen extensivas las com-

petencias de Europol al blanqueo de capitales en general).

Para ello, ejerce las funciones siguientes:

- facilitar el intercambio de informaciones entre los estados miembros,
- recabar y analizar las distintas informaciones,
- comunicar a los servicios competentes de los Estados miembros las informaciones que les afecten e informarles inmediatamente de los vínculos detectados entre hechos delictivos.
- facilitar las investigaciones entre los Estados miembros,
- gestionar recopilaciones informatizadas de información En relación con estas bases de datos, directamente accesibles a los directivos y agentes de Europol debidamente acreditados, y que incluyen datos personales, existe un complejo sistema de protección de su confidencialidad y uso correcto. En concreto,

existe una autoridad de control independiente que vigila el uso y los contenidos que se incluyen en las mismas.

La estructura de Europol se descompone en:

- El Consejo de Administración, compuesto de un representante de cada Estado miembro. La presidencia corresponde al representante del Estado miembro que ejerce en ese momento la presidencia del Consejo de Ministros.
- El Director, nombrado por el Consejo, para un mandato de cuatro años, que puede ser renovado una sola vez. El Director puede nombrar directores adjuntos, todos ellos cesables tras dictamen del Consejo de Administración.
- El interventor, nombrado por unanimidad por el Consejo de Administración y responsable ante dicho órgano.
- El Comité Presupuestario, formado por un representante de cada estado miembro.

• Las unidades nacionales. Cada Estado miembro crea una unidad nacional, que es la encargada de realizar las funciones que antes enumeramos, y que es el único órgano de contacto entre Europol y los servicios nacionales competentes.

• Los agentes de contacto, enviados por las unidades nacionales, para representar sus intereses dentro de Europol.

En la actualidad, sólo hay 220 policías incorporados a las oficinas centrales de Europol, aunque en el 2003 se prevé que lleguen a 350. En cualquier caso, un número bastante pequeño, lo que indica a las claras el carácter de "centro de cooperación" de dicha oficina de policía.

Otro instrumento operativo de cooperación policial surgido recientemente es la Escuela Europea de Policía. El Consejo Europeo, en su reunión de Tampere, de octubre de 1999, acordó crear una red de institutos nacionales de formación policial, que pudiera a largo plazo generar una institución permanente. Por

***Dentro de la Unión Europea como consecuencia del desarrollo del principio de libre circulación de las personas, se ha establecido un programa de cooperación policial, aduanera judicial***



Decisión del Consejo de 22 de diciembre de 2000 se crea tal red, con el nombre de Escuela Europea de Policía (CEPOL). La escuela, en consecuencia, es una red formada por los institutos nacionales de formación de los cuadros superiores de la función policial. Su estructura está basada en un Secretariado permanente, que es el órgano ejecutivo, y un Consejo de Administración, formado por uno o más directores de los institutos nacionales de formación policial superior, que es el órgano de dirección y control. Su público objetivo es, por el momento, los policías de nivel superior, pero podrá, también, en el futuro, dirigirse a los niveles intermedios de las organizaciones policiales e, incluso, a los policías de base, sobre todo aquellos encargados de la lucha contra el crimen organizado. Sus funciones son: elaborar un plan anual de formación facilitar los intercambios formativos de personal, difundir las mejores prácticas y crear una red electrónica que facilite las labores de esta organización. Por ahora, es un proyecto en marcha que acaba de comenzar su andadura, pero el proyecto da idea de

la voluntad europea de generar un trabajo conjunto en esta área de políticas.

Junto a estos instrumentos, también podemos destacar todo un conjunto de decisiones que tratan de generar un espacio de seguridad europeo, así:

- Se ha creado una secretaría para las autoridades de control comunes encargadas de la protección de datos en este ámbito.
- Se ha aprobado una recomendación sobre cooperación en materia de lucha contra la financiación del terrorismo (1999) y una acción común sobre creación de un directorio de conocimientos sobre terrorismo (1996).
- Se ha aprobado una acción común para garantizar la cooperación policial en acontecimientos en los que se reúne gran número de personas procedentes de diversos países miembros, a efectos de garantizar el orden público (1997).
- Existen dos resoluciones y una recomendación para intensi-

ficar la cooperación policial en la lucha contra el vandalismo en el fútbol (1996, 1997 y 1999).

- Existen exploraciones para fomentar las posibilidades de reconocimiento mutuo a las decisiones finales en materia penal, en base a directrices del Consejo informal de Ministros de Justicia e Interior celebrado en Marsella los días 28 y 29 de julio de 2000.
- Se ha establecido un convenio de extradición entre estados miembros (1996).
- Existe una resolución del Consejo relativa a la prevención de la delincuencia a escala internacional (1998).
- Existe una decisión marco del Consejo relativa a la lucha contra la trata de seres humanos (2001) y contra la explotación sexual de los niños y la pornografía infantil, (2001), ambas pendientes del dictamen del Parlamento.
- Finalmente, dentro de la lucha contra las discriminaciones - surgida de la aprobación en el Tratado de Amsterdam del artículo 13, que permite al Consejo por

***El Convenio Schengen de 1985 y su posterior Convenio de Aplicación de 19 de junio de 1990, son el germen de lo que podría llegar a ser una política europea de seguridad pública***



unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, la adopción de acciones para luchar contra la discriminación por motivos de sexo, origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual-, existe una propuesta de decisión del Consejo por el que se establece un programa de acción comunitario para luchar contra la discriminación (2001-2006), pendiente de dictamen del Parlamento.

Desde una perspectiva institucional, la consecución de uno de los objetivos más importantes de la UE, el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, introducido por el Tratado de Maastricht, condujo en octubre de 1999, a partir de las disposiciones del Tratado de Amsterdam, a la creación de la Dirección General de Asuntos de Justicia e Interior en el seno de la Comisión. A través de esta estructura la Comisión puede llevar a la práctica su responsabilidad, compartida con los Estados miembros, de proponer políticas y acciones y de implementarlas y ejecutarlas cuando lo acuerde el Consejo de Ministros de la UE. Por lo tanto, aunque las materias de aduanas y cooperación policial, y de cooperación judicial en asuntos criminales siguen tratándose según métodos intergubernamentales, la Comisión se implica cada vez en mayor medida en estas áreas. La elaboración y utilidad del Marcador de Justicia e Interior, presentado por la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo en marzo de 2000, constituye una buena muestra de ello. Finalmente, cuando se cierra este trabajo, la Comisión Europea, claramente impulsada por el avance del terrorismo internacional, lanza un primer proyec-

to legal de legislación común en materia de terrorismo. A la vez, se propone crear la orden europea de busca y captura, la cual incluirá el reconocimiento mutuo de decisiones judiciales y la extradición automática de delincuentes. La propuesta sobre terrorismo, elaborada por el Comisario europeo de Justicia e Interior, el portugués Antonio Vitorino, prevé que cada país cree mecanismos de cooperación judicial y policial y de intercambio de información.

***El Tratado de Maastricht consideró que, entre otras muchas cuestiones, debe fomentarse la cooperación intergubernamental en terrorismo, narcotráfico y cualquier otra forma de delincuencia internacional***

En suma, que las tendencias generales a la internacionalización de la Administración encuentran en el ámbito policial ejemplos destacados, e, incluso, empezamos a ver los fundamentos de una política europea de seguridad pública, con todo lo que ello implica.

### 3. La descentralización territorial.

#### Causas del proceso

Pero, al tiempo que se produ-

ce el proceso de internacionalización, la Administración afronta un reto de descentralización igualmente poderoso. Las causas son muy diversas.

En primer lugar, las tendencias históricas y culturales de numerosos países, como España (Alvarado y Paniagua, 1998) o el Reino Unido, muy influidos por el concepto de soberanía de Bodino frente al concepto de política de Altusio (Elazar, 1987) o "el arte de asociar a los hombres con el fin de establecer, cultivar y conservar entre ellos la vida social" (Truyol, 1975, v. 11, p. 110). Pues bien, este concepto altusiano se despliega en países para los que el modelo centralista parece agotado.

Segundo, el desarrollo de la complejidad y la diversidad social (Kooiman, 1993). Esta diversidad favorece la implantación del principio de subsidiaridad, por virtud del cual las actuaciones públicas deben desarrollarse al nivel más cercano al ciudadano (Hood y Schuppert, 1988). Los ciudadanos encuentran en redes variables de poder la posibilidad de defensa de sus intereses, las redes regionales y locales permiten una defensa más concreta de sus preferencias (Castells, 1998). La complejidad y diversidad de los requerimientos que se hacen a los poderes públicos en la actualidad demanda no sólo la continuidad, sino también el reforzamiento de la multiplicidad de niveles en la toma de decisiones e implantación de las mismas, para sacar ventaja de la fuerza de cada uno de ellos frente a su peculiar problemática (Oates, 1990).

Tercero, la era de la globalización de la economía es también la



## ***Para preparar el establecimiento de Europol, en 1995 se creó la Unidad de Drogas de Europol***

gobierno" (Burgess, 1986, p. 26), y que permitieron en Estados Unidos la creación de verdaderas comunidades constituidas para la promoción de ciertos valores, asociaciones voluntarias con base territorial (Ferris, 1993; 1997). En general, la idea federal parte del principio de que las instituciones políticas y sociales, así como las relaciones, se establecen mejor a través de acuerdos, pactos y discusiones, en última instancia se cree que los seres humanos son capaces de "tomar decisiones constitucionales" (Elazar, 1987, p. 33); este federalismo social y cultural conecta con la cultura política que empieza a fraguarse en las sociedades más desarrolladas.

### **Nuevos papeles para los gobiernos.**

La consecuencia de todo ello es que la idea de Administración homogénea, controlada desde el centro, colapsa, y las ramificaciones antes secundarias empiezan a tener un papel esencial en el sostenimiento del sistema político democrático de comienzos del siglo XXI. La Administración central se encuentra abocada a una redefinición de su papel en un entorno en el que las decisiones más complejas se toman por arriba y las más inmediatas por abajo, en el que la definición de problemas se pluraliza y la im-

era de la "localización" de la política. Lo que a los gobiernos regionales o locales les falta en poder o recursos lo suplen con flexibilidad e interconexión. Ellos son los únicos que pueden estar a la altura de las actuales redes globales de riqueza e información (Castells, 1998, p. 142). La región se convierte en un marco idóneo para la planificación económica, así como el nivel político más adecuado para la implantación de políticas estructurales. La competencia mundial se traslada a las unidades de gobierno locales, las cuales se convierten en centros de atracción de recursos e inversiones, lo cual permite la creación de puestos de trabajo y el fortalecimiento de su base impositiva. Esta competencia obliga a un mejor gobierno y a un desarrollo de la capacidad de gestión que es positivo para el conjunto de la sociedad (Morgan, 1989). Los gobiernos regionales y locales se convierten en laboratorios de prueba en innovaciones de gestión (Oates, 1990). De acuerdo con algunos autores, esta com-

petencia llevará a una reducción del nivel impositivo global, cuando las diferentes regiones y localidades se embarquen en la atracción de capitales sobre la base de reducción de impuestos a los inversores (Brennan y Buchanan, 1980).

Cuarto, la extensión de las políticas de bienestar, aun con diferentes modalidades de gestión, implica ineludiblemente a los diferentes gobiernos del territorio; esta implicación arrastra a una interdependencia y a una división de competencias más allá de lo que las normas proclaman: las políticas unen lo que las Constituciones separan (Rose 1998, pp. 63 y ss).

Quinto, las tendencias culturales postmodernas demandan una mayor participación y una menor jerarquía (Inglehart, 1998). esta tendencia conecta muy bien con los entes locales, que constituyeron y constituyen verdaderos "entes autónomos capaces de autogobierno y ejerciendo tal auto-





***En la actualidad, sólo hay 220 policías incorporados a las oficinas centrales de Europol, aunque en el 2003 se prevé que lleguen a 350***

plantación se escapa del control. No obstante, su localización en el centro del sistema de redes le permite aún un ejercicio de papeles importante y diverso, desde la promoción de la solidaridad interterritorial y la coordinación y mediación interna, hasta la negociación y representación externa, pasando por el de líder tecnológico, generador de redes o estrategia de las políticas (Bañón y Tamayo, 1997).

Los gobiernos locales son un elemento clave de los sistemas políticos de los países desarrollados y ello por diversas razones (Alba, 1997): 1) es el ámbito más próximo a los ciudadanos y a sus intereses; 2) proporcionan una serie de servicios fundamentales; 3) suponen un porcentaje muy importante del gasto público y del empleo público de cada país; 4) son un ámbito relevante de la expresión de los intereses políticos y su participación; 5) contribuyen a la legitimación de la democracia. Esta importancia, como antes enunciamos, no hará sino crecer en el futuro, aunque con realidades idiosincrásicas difíciles de anticipar. Nuevamente, cada país tiene peculiaridades que hacen muy difícil desarrollar mucho más las afirmaciones precedentes; así, la complejísima realidad estadounidense, con unidades de go-

bierno local muy diferentes condados, ciudades, pueblos, distritos escolares, distritos especiales y funcionalmente diversas (Ferris, 1997) no tiene mucho que ver con los "Gemeinden" y "Landkreise" alemanes (Eisemberg y Wetz, 1994), pero todavía menos con las "communes" francesas tras la supresión del sistema de tutelas y el establecimiento de las dotaciones financieras globales (Delcamp, 1994).

En nuestro país, tras una larga etapa de abandono, la llegada de la democracia y el desarrollo del Estado de bienestar han proporcionado a la Administración local un nuevo papel al que el nuevo centralismo autonómico -tal vez inevitable-le ha restado todo el brillo que podía tener. A pesar de todo, los gobiernos locales han crecido en tamaño y funciones, han hecho frente con notable éxito a la demanda básica de infraestructuras locales, han cubierto los vacíos del sistema recogiendo competencias no ejercidas por otras unidades de gobierno e, incluso, se han implicado fuertemente en la gestión de los servi-

cios sociales (Carrillo, 1997). Todo ello en el marco de un sistema de financiación insuficiente que, sobre todo a nivel rural genera una incapacidad de prestar servicios propios del Estado de bienestar e incluso de prestar los servicios tradicionales con calidad suficiente (Agranoff y Ramos, 1997). El gran reto tiene que ver con la financiación de estas unidades de gobierno y, también con el desarrollo de su capacidad de gestión, muy desequilibrada, y la generación de un marco institucional de cooperación que les permita ocupar el papel que la nueva realidad social, tecnológica y económica les demanda (Carrillo, 1997).

## **Descentralización en el ámbito policía**

Los ejemplos de descentralización en el ámbito policial son numerosos. En numerosos países la organización policial sigue en esencia el principio de subsidiariedad, es decir, se sitúa en la Administración más cercana al ciudadano -la local-y sólo aquellos problemas no resolubles en



dicho ámbito se asignan a una Administración territorialmente superior. En Estados Unidos, de 900.000 policías, 700.000 trabajan para las administraciones locales, 100.000 para los Estados y 100.000 para el gobierno federal.

En España, aunque no existe una estrategia clara sobre distribución territorial, sí ha existido descentralización. Así, se han creado policías autonómicas en el País Vasco y en Cataluña, se ha potenciado la policía foral navarra y, desde luego, se ha visto un desarrollo y vitalización de la policía local desconocido en nuestra historia reciente. La firma del Pacto Local, supone un avance en el proceso de descentralización de las políticas de seguridad. Así, las modificaciones de las leyes 1/1992, de Protección a la Seguridad Ciudadana o de la Ley 7/1985 de Bases de Régimen Local, realizadas en 1999 han permitido a los municipios recoger competencias estatales en mate-

ria de seguridad o tráfico. Es cierto que, frente al modelo alemán - en el que la competencia básica de seguridad corresponde a los Lánders<sup>2</sup> o el modelo británico - en el que corresponde a la Administración local - el modelo español sitúa en la Administración del Estado el núcleo duro de las competencias, pero aún así, los cambios son evidentes y en la misma dirección descentralizadora.

## **Transformaciones en la actividad "Administración"**

### **Orígenes y rasgos del proceso**

A los cambios en el sujeto, su tendencia centrífuga, diversidad e interdependencia, se suman, también, las transformaciones en la actividad administrativa: las políticas públicas del siglo que viene ya no pueden ser como las del siglo anterior. La actividad gubernamental, como hemos visto anteriormente, ha sufrido transformaciones espectaculares en los últi-

mos cien años. Aunque el Estado liberal incorporó a su actividad, poco a poco, políticas de fomento y de bienestar, su ideología le impedía actuar con plena autonomía en la vida económica, el respeto de la libertad negativa actuaba como freno que incitaba a dejar para casos muy marcados la intervención pública en aspectos distributivos o de desarrollo de los servicios públicos.

El siglo XX inició sus pasos con dramáticas revoluciones y contrarrevoluciones en las que se compartía la veneración por un Estado que, desde valores de igualdad o de superioridad racial, según los casos, suponía la única barca en la que subirse para poder atravesar la tormenta histórica y llegar a los anhelados paraísos. En general, en casi todos los países, con énfasis, eso sí, distintos, se produce una transformación del papel del Estado que pasa de ser el guardián de un sistema que funciona por sí mismo a ser el regulador básico del sistema social, sistema al que debe dirigir, gobernar y transformar a través de medidas directas o indirectas (García Pelayo, 1977). Los países democráticos, sobre todo en Europa, tras vencer en la Segunda Guerra Mundial, se niegan a aceptar visiones unidireccionales, e intentan combinar en

**Otro instrumento operativo de cooperación policial surgido recientemente en la Escuela Europea de Policía**

2.- De los 230.000 policías alemanes, 200.000 trabajan para los Estados y sólo 30.000 son policías del gobierno federal

un mismo sistema de gobierno la libertad y la búsqueda de la igualdad social, constituyendo el denominado Estado social de Derecho (Cotarelo, 1990). Este fenómeno político transforma a la Administración como actividad, poniendo bajo su responsabilidad un conjunto de problemas y responsabilidades completamente novedosos, exigiéndole su resolución respetando el sistema de libertades y el modelo económico que representa el mercado. La democracia toma un sentido igualitario que produce roces con el mercado (Lindblom, 1977), pero que genera, a la vez, una legitimidad mayor para los sistemas políticos occidentales. Esta legitimidad, sin embargo, va reduciéndose en tanto en cuanto los ciudadanos, replegados en su esfera privada, reclaman constantes respuestas a la Administración frente a todo tipo de problemas, con lo que la política se va convirtiendo en mera técnica que, con su éxito de gestión, pone las bases de su fracaso de legitimación (Haberinas, 1984).

## Nuevas políticas y nuevos roles

Así pues, ¿qué cambios se observan en las actividades? Para empezar, la percepción de que el Estado es necesario pero limitado, limitado en sus funciones en ciertos campos de actuación donde el mercado puede funcionar adecuadamente y limitado en su eficacia frente a ciertos problemas (Aguilar, vol 1, 1996). Los gobiernos democráticos son una mezcla de coordinación a través de jerarquía y de ajuste mutuo y cada vez se muestra más claramente el aumento de peso del ajuste mutuo y la reducción de la jerarquía (Lindblom, 1995). Los ciudadanos y los "otros" gobier-

nos ocupan cada vez un lugar mayor en la elaboración de los productos.

Precisamente el descubrimiento de la importancia de la fase de implantación de las políticas ha renovado la conciencia de dimensión abierta y social de la acción de gobierno. El modelo jerárquico y sistémico centraba la atención en el mando, el control y la coordinación de los organismos gubernamentales. Pero desconocía la importancia de los agentes implicados en llevar adelante las políticas, desconocía la

***El Tratado de Maastricht, condujo en octubre de 1999, a partir de las disposiciones del Tratado de Amsterdam, a la creación de la Dirección General de Asuntos de Justicia e Interior***

función política del retraso, la pobre coordinación, la incoherencia de objetivos o la conflictualidad (Lipsky, 1980). Los estudios de implantación han demostrado que la dimensión política y organizativa son fundamentales para que las políticas pasen de los sueños a la realidad, que es más inteligente organizarse y actuar según las características de cada situación y las expectativas de los ciudadanos involucrados, que existen vías alternativas a través de la participación ciudadana y la delegación para prestar servicios, y

que los servidores públicos en directo contacto con la ciudadanía no son meros números sino factores fundamentales del éxito de las políticas (Aguilar, v. 111, 1996). La realidad nuevamente es más rica que la técnica.

En términos competenciales, las políticas públicas se redistribuyen entre las unidades de gobierno de forma tendencialmente diferente. Así, tomando como base España, la Administración central -AGEmantiene la recaudación de impuestos, pero de forma cada vez más abierta y cooperativa con otras unidades de gobierno, su reto es la mejor recaudación no la expansión de la misma. Globaliza o integra supranacionalmente la política económica, la de defensa y las relaciones exteriores. Regula el mercado de trabajo sobre la base de una mayor flexibilización. Privatiza sus empresas, y realiza una política industrial y de servicios esencialmente regulativa, pero en ese campo adquieren un peso muy importante las agencias independientes. Comparte la política de seguridad pública. En el ámbito social descentraliza y coordina e integra. Sus grandes apuestas están vinculadas a problemas como la educación y la familia, las políticas clave del siglo XXI (Castells, 1998), pero en ese campo su papel es de impulsor y estratega.

Los gobiernos regionales inician políticas de recaudación novedosas, con lo que ello implica de corresponsabilización. Toman, a su vez, responsabilidades en políticas de seguridad. Se insertan en la realidad mundial para sus políticas industriales y de servicios, generan redes o utilizan las que existen. Son los responsables básicos de las políti-



cas de infraestructuras, vivienda y desarrollo y planeación regional. Gestionan las políticas de ayudas comunitarias en muy diversos campos. Gestionan una gran parte de las políticas sociales, dándoles coherencia y sustantividad, buscando los equilibrios regionales. Y toman las áreas emergentes de política como el medio ambiente y la regulación y control del consumo, de acuerdo con instrucciones comunitarias y marcos nacionales.

Finalmente, los gobiernos locales, de acuerdo a Subirats (1998), Brugué y Gomá (1998) se involucran en las políticas de dimensión económico-laboral, buscando generar desarrollo y empleo a nivel local; mantienen su tradicional papel -en España aún insuficiente- en la gestión de las políticas sociales, pero generan políticas focalizadas de acción positiva y políticas culturales de dinamización comunitaria; en la dimensión urbana y territorial, las ciudades se conectan a la estructura polinuclear de grandes redes urbanas y, en general, tratan de convertirse en nudos direccionales de la economía, mientras diseñan esquemas de expansión urbana sostenibles, se plantean la regeneración de los tejidos multidegradados y se hacen cargo de ámbitos de seguridad pública caracterizados por la cercanía a la comunidad,

Pero en general, todos estos gobiernos son conscientes de la dificultad de establecer límites cerrados para el sistema competencial o de la imposibilidad de actuar aisladamente. De ahí que se pierda el sentido de jerarquía y delimitación competencial y se introduzca el principio de cooperación y colaboración en red. Las políticas del futuro se tienden a resolver en red, es decir, con conciencia de la interdependencia, de la necesaria continuidad en la coordinación y de la no jerarquía.

## **Nuevas políticas de seguridad pública**

Las sociedades actuales demandan cada vez más seguridad, a todos los niveles. Los temas de seguridad están en la agenda sistémica y en la gubernamental. De entre los problemas considerados más importantes por los ciudadanos europeos, son los de seguridad los que ocupan tradicionalmente los primeros lugares. El caso de España es muy expresivo en este aspecto,

de los cuatro problemas más importantes para los españoles, según el último barómetro del CIS, tres están relacionados con la seguridad: terrorismo, inmigración y seguridad pública. De cara a las próximas elecciones presidenciales y legislativas francesas el problema de la seguridad ocupa ya un lugar central de las precampañas de los partidos y candidatos. Existe un concepto expansivo de la seguridad en esta sociedad del riesgo (Beck, 1998). Una seguridad que lleva a la sociedad a tres tipos de actitudes<sup>3</sup>: primero, a dejar toda la responsabilidad a los poderes públicos, pero con la correlativa cesión de poder; es el caso de las políticas de "tolerancia cero" estadounidenses, que conceden a la policía una cierta "carta blanca" para actuar contra los delincuentes. El ejemplo de Nueva York bajo el primer mandato de Giuliani sería un buen ejemplo. Segundo, la búsqueda de expuesta en el mercado. Sobre todo, contratando seguridad privada y potenciando el aislamiento social frente a quie-

***La era de la globalización de la economía es también la era de la "localización" de la política***



## ***Los gobiernos regionales y locales se convierten en laboratorios de prueba en innovaciones de gestión (Oates, 1990)***

Nuevamente, existen ejemplos muy tempranos de modernización en este sentido en los servicios policiales. La policía local de Houston, en un informe de 1983, ya decía: "La imposición de la ley en América se basa en el principio de que la policía forma parte, y no se queda aparte, de la comunidad a la que presta servicios. Por tanto, es apropiado e imperativo que el departamento de policía de Houston solicite la participación de la comunidad para establecer las prioridades y saber cómo perciben los ciudadanos el servicio de policía" (en Moore, 1998, p. 361). Este modelo, posteriormente acuñado como "policía de proximidad", con antecedentes británicos y criterios de gestión estadounidenses, ha tenido una amplia aceptación en numerosas policías locales, e, incluso, ha sido acogido por policías de nivel estatal en España (Policía 2000) y Francia. Principios y valores como favorecer la prevención, implicar a la comunidad, favorecer la participación pública o colaborar con los barrios son, ahora, patrimonio común de numerosas policías en todo el mundo. Finalmente, en un entorno en el que la presencia del mercado en ámbitos antes tradicionalmente públicos es cada vez mayor, el desarrollo de una cierta privatiza-

nes no son como "nosotros". Un ejemplo radical de ello serían las ciudades de diseño, que permiten elegir con quienes vivir y cómo vivir, con qué hábitos y estándares de calidad. Tercero, la implicación ciudadana en la búsqueda de seguridad; los instrumentos más comunes son las reuniones de vecinos con la policía, la discusión de barrio sobre seguridad y la información abierta sobre datos y propuestas.

En las políticas de seguridad pública europeas, esta última tendencia tiene una gran importancia. Frente a las visiones puramente jerárquicas y aisladas de la sociedad y el resto de actores implicados en dichas políticas, los cambios en el modelo policial hacia mayor proximidad ciudadana y trabajo en red son claramente observables. Para empezar, la búsqueda de cooperación con otras unidades de gobierno es una necesidad compartida por todas las fuerzas policiales. La policía nacional necesita de la local y viceversa, las policías autonómi-

cas necesitan de ambas y, también al contrario. Todas se necesitan para prestar sus servicios con la calidad y eficacia requeridas. La respuesta institucional ante este reto en España ha sido (Valriberas, 1999) la creación de un órgano a nivel nacional, el Consejo de Política de Seguridad, cuya función es la de establecer las directrices básicas que han de permitir la cooperación entre la policía estatal y las autonómicas, un órgano a nivel autonómico, la Junta de Seguridad, y otro a nivel local, la Junta Local de Seguridad. Por desgracia, en España, en ninguno de estos órganos de coordinación coinciden todos los cuerpos policiales. En general, en todos los países desarrollados existen sistemas de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno.

Pero la cooperación entre policías debe ser completada hoy en día con una cooperación con la sociedad civil y con las empresas de seguridad privada.





***Las tendencias culturales postmodernas demandan una mayor participación y una menor jerarquía (Inglehart, 1998)***

ción de la seguridad se observa en todos los países desarrollados. No obstante, dada la conexión con derechos y libertades fundamentales de las actuaciones en esta materia, conviene ser cuidadosos en las privatizaciones admitidas. Los Tribunales, en Alemania o en España, han declarado nulas denuncias de tráfico realizadas por agentes privados. Tampoco se admite fácilmente la utilización de la fuerza por dichos agentes privados de seguridad. En general, debería fortalecerse el control de calidad de las empresas de seguridad y mejorarse la formación de sus agentes, además de fomentar la cooperación con estas organizaciones cuyo papel en el futuro no va a dejar de crecer.

## **Las transformaciones en la gestión pública**

### **Orígenes y factores de cambio**

Pero la actividad de la Administración no se estudia sólo en las políticas, también se puede analizar desde la gestión interna: ¿cómo gestionan los gobiernos hoy en día? ¿cuál es su modelo o paradigma de gestión?. La gestión pública europea ha funcionado en los casi últimos doscientos años vinculada a un paradigma o modelo de gestión que Max

Weber denominó burocrático (1979). Dicho modelo ha sufrido transformaciones importantes a lo largo de su historia!, desde que se implanta de manera más o menos programada en Prusia hasta que tiene que hacer frente a las demandas del Estado social.

En la práctica, ninguna organización puede actuar con pura lógica de acción social, toda organización necesita rutinas que le permitan atender a lo importante, dejando que el normal fluir sea resuelto por prácticas compartidas que se dan por hechas (March y Olsen, 1997). En consecuencia, toda organización tiene prácticas burocráticas. La diferencia entre unas y otras está en el peso de las rutinas y procedimientos sobre la acción social: en ese sentido, en la burocracia real pesa mucho más lo rutinario. También es cierto que es difícil entender lo que implica burocracia para Weber sin entender toda su teoría de la dominación -"Herrschaft"-y la legitimidad, pero lo daremos por conocido. Lo que es fundamental re-

cordar, ahora, es la conexión que realiza Weber entre burocracia y valores culturales. La burocracia es consecuencia de los valores congruentes con el fenómeno del desencanto -"Yntzauberung"-, es decir, intelectualización y búsqueda del fin mediante el cálculo de los medios; y también es congruente con el desarrollo del capitalismo y la industrialización, con la urbanización y la especialización ocupacional, con el desarrollo de la ciencia y la tecnología, con la búsqueda de la riqueza y un cierto relativismo, con la idea de progreso y la difusión de normas jurídicas abstractas (Giddens, 1997).

Los rasgos ideales de esta organización, que constituye el tipo más puro de la legitimidad racional-legal, serían, entre otros (Weber, 1979): la especialización de funciones, la jerarquía, la delimitación rigurosa de competencias, el seguimiento estricto de procedimientos, el uso de documentos y comunicación por escrito, la no propiedad del cargo, la prepara-

ción técnica para acceso al puesto, la seguridad del empleo y los procedimientos racionales de disciplina y control. Pues bien, este modelo, que ha atravesado con adaptaciones evidentes, pero con notable éxito, la generación y desarrollo del Estado liberal y la generación y desarrollo del Estado de bienestar, está sometido ahora a un importante proceso de deslegitimación y crítica (Barzelay, 1992; Osborne y Gaebler, 1992; Hood, 1991).

La crítica al modelo burocrático como modelo de gestión tiene una larga historia; así, se nos ha demostrado que dicho modelo generaba una tendencia hacia la alienación, que desconocía los aspectos informales de las organizaciones, que provocaba una incapacidad disciplinada, que desresponsabilizaba, que provocaba falta de iniciativa, que despilfarraba potencialidades del ser humano, que incapacitaba para la solución negociada de problemas, etc. Pero hasta ahora no existía una complicidad entre sectores académicos, gestores públicos y opinión pública para reclamar la transformación del modelo. ¿Qué ha pasado para que ahora sí se produzca esta demanda combinada?

Creo que de todo lo anteriormente expuesto sale la respuesta a esta pregunta. En la propia teoría weberiana se encuentra la propia solución. Los cambios de valores culturales, del sistema de producción y del sistema de legitimación político provocan cambios en el sistema de organización. Ciertamente, afirmar que estamos en una sociedad que ya no es moderna en el sentido weberiano tal vez sea excesivo, probablemente lo que sucede es que

se ha producido una radicalización de los rasgos de la modernidad (Giddens, 1994), o que estamos en tránsito a una sociedad-red, pero, en cualquier caso, hay datos que nos indican que hay cambios importantes, como ya anteriormente indicamos.

La crisis del positivismo jurídico hace difícil mantener indemne un sistema basado en la aplicación neutral de la norma con "eficacia indiferente", la legitimidad ya no es la misma. Esta misma realidad del desarrollo positivista del derecho hace que, constante-

***La Administración central se encuentra abocada a una redefinición de su papel en un entorno en el que las decisiones más complejas se toman por arriba y las más inmediatas por abajo***

mente, nuevas organizaciones públicas incorporen prácticas de derecho privado a su gestión, con lo que la huida del derecho público es vista por algunos como auténtica huida del derecho. La relativa crisis o transformación del Estado de bienestar y la consiguiente entronización del mercado favorece una dinámica caracterizada por la defensa de una Administración que funcione más como una empresa y con criterios surgidos de la lógica de mercado (Hood, 1991). La fragmentación y el corporativismo creciente recla-

man respuestas personalizadas e inmediatas, y no la remisión a la norma pertinente. El desarrollo de la sociedad del conocimiento implica que la lógica de la ciencia es ya lógica del sentido común, pues "los actores son crecientemente racionales" (Lamo de Espinosa, 1996, p. 145). Esta sociedad del conocimiento o sociedad-red es una sociedad en transformación permanente, lo cual choca con burocracias inercialmente vinculadas a rutinas y procedimientos preestablecidos; la jerarquía tradicional es inviable en organizaciones donde el subordinado puede conocer más que el superior y está en proceso de formación permanente en su área de actividad; la comunicación vertical y por canales jerárquicos impide la llegada de información desde los implementadores a la dirección política, generando con ello errores muy importantes para las políticas públicas; la comunicación horizontal e informal es clave en entornos abiertos y sometidos a problemas novedosos que han de estudiarse en equipo; los múltiples niveles jerárquicos son innecesarios donde existen empleados del conocimiento, capaces de pensar por sí mismos y de responsabilizarse de resultados; la especialización en torno a funciones es una rémora en organizaciones en constante proceso de aprendizaje y negociación, donde la capacidad de adaptación e innovación exige personal polivalente y que trabaje en equipo; la diversidad del personal en las organizaciones y los cambios constantes en el entorno dificultan modelos uniformes de gestión de los recursos humanos; la preparación del personal clama por políticas de participación y abierta comunicación interna frente al secretis-

## ***Los gobiernos locales han crecido en tamaño y funciones, han hecho frente con notable éxito a la demanda básica de infraestructuras locales***

por un mismo presupuesto o unos mismos clientes.

- Mejora de la capacidad técnica de seguimiento del rendimiento de la Administración. A través de auditorías contables, financieras y económicas; a través de la evaluación de programas que se incorporan como requisito para la renovación del propio programa; mediante las tecnologías de la información aplicadas al control contable; mejorando los procesos de elaboración y seguimiento presupuestario, etc.

- Desarrollo de criterios gerenciales con el énfasis en aspectos como la gestión de los rendimientos -numerosas agencias trabajan con contrato programa o se exige la elaboración de planes estratégicos a controlar anualmente, como en la estadounidense "Government Performance and Results Act"-, la fragmentación de grandes unidades en centros de responsabilidad por tipo de usuarios, y la clientelización o la introducción del concepto de cliente en la configuración del servicio.

- Deterioro de la estructura estatutaria tradicional de la Administración pública. Frente a la uniformidad salarial y el ascenso por antigüedad se implanta la

mo y la jerarquía, etc. (Villoria y Del Pino, 1997).

Las nuevas realidades sociales generan nuevos problemas a los que la Administración tiene que hacer frente con independencia de las divisiones competenciales existentes. Los medios de comunicación ejercen una presión intensa y una vigilancia continua sobre los errores de los gobiernos, la comunicación externa y la imagen son componentes esenciales de las nuevas organizaciones públicas. El cambio tecnológico reclama la incorporación de nuevas profesiones, y la capacidad de estar al día. con independencia de los factores culturales y de las antigüedades en el cargo. Finalmente, la preocupación por la eficiencia en una sociedad marcada por la competitividad y la vigilancia de los fallos del Estado exige a la Administración responder con resultados muy concretos por los fondos que recibe, cuando no competir con empresas privadas para la prestación directa de ser-

vicios. Este reto de gestión por resultados requiere un modelo de gestión donde la seguridad en el empleo, la igualdad retributiva, el respeto a los procedimientos ocupan papeles secundarios.

### **Rasgos de la Nueva Gestión Pública**

Ante todo ello, la gestión pública actual se caracteriza por rasgos como los que siguen (Wright, 1996-97; Villoria, 1996):

- La preocupación por la eficiencia ocupa un lugar preeminente. Los programas de privatización en todo el ámbito de los monopolios naturales se combinan con fuerte subcontratación en áreas de infraestructuras e, incluso, sociales. La llegada de nuevos actores impulsa la posible introducción de competencia entre el sector público y el privado por la gestión de servicios -es el market testing británico-, o la competencia entre organismos públicos, previamente estructurados como fundaciones o agencias,



***En Estados Unidos,  
de 900.000  
policías, 700.000  
trabajan para las  
administraciones  
locales, 100.000  
para los Estados y  
100.000 para el  
gobierno federal***

evaluación del rendimiento individual o por grupo; frente a la permanencia en el empleo se introducen mecanismos de reducción de plantillas y de eliminación de excedentes de personal; frente a la determinación unilateral de condiciones de trabajo se acepta la negociación colectiva con limitaciones.

- Democratización de la gestión y preocupación por la receptividad. Hacia el exterior, mediante las encuestas al usuario, la mejora de los puntos de contacto, la clarificación del lenguaje administrativo, la formación de los informadores y del personal de "ventanilla", la apertura de información y de consulta de archivos, los núcleos de intervención operativa, las conferencias de consenso, los grupos de mediación; hacia el interior, mejorando los servicios de asesoramiento del empleado, preocupándose por la prevención de riesgos y la ergonomía, introduciendo mecanismos de participación, como los círculos de calidad, etc.

- Reorganización de las estructuras. Mediante sistemas organizativos más flexibles, reducción de niveles intermedios, creación de agencias independientes, promoviendo la descentrali-

zación territorial y funcional y, sobre todo, desarrollándose el trabajo en red.

- Transformación de la cultura interna. Mediante procesos de formación continua y de desarrollo organizativo se intenta introducir una cultura de servicio, frente a la cultura legalista y de división competencial estricta.

- Generación de nuevos instrumentos de lucha contra la corrupción y de construcción de infraestructura ética. Así, los códigos de conducta, la protección de los denunciantes de corrupción, el establecimiento de organismos de dirección en la política de control de la corrupción, etc.

## **La nueva gestión pública en los servicios policiales**

Los ejemplos de cómo esta Nueva Gestión Pública llega a la Administración policial son numerosos, así:

- Las evaluaciones de políticas de seguridad se expanden, el ejemplo más reciente son los cuatro "Informes de evaluación sobre la Policía de proximidad" de la Administración francesa.

- La evaluación del rendimiento por unidades, grupos e individuales son una realidad en nuestro Cuerpo Nacional de Policía, desde que se implanta el programa "Policía 2000". También la Guardia Civil tiene un sistema de evaluación del rendimiento individual. Y numerosas policías locales lo han implantado o lo están implantando.

- Los planes estratégicos se han implantado en el ámbito local y la policía se ha incorporado perfectamente a los mismos, como en Alcobendas.

- El desarrollo de políticas de calidad en los servicios policiales es una realidad que el Ayuntamiento de Barcelona, por



ejemplo, ya comenzó hace cerca de diez años, y que otros Ayuntamientos han desarrollado con notable éxito.

- La preocupación por la receptividad, las mejoras de los puntos de contacto o la intensificación de la formación de los policías y administrativos dedicados a los servicios de seguridad es una realidad en toda España, y la policía local de Valencia fue uno de los primeros impulsores.

- La lucha contra la corrupción tiene ejemplos interesantes en el ámbito policial, el último de los cuales es el Proyecto del Consejo de Europa de "Código Europeo de Ética de la Policía".

- Fomento de la formación interna y en colaboración con instituciones universitarias.

En suma, que los rasgos fundamentales de la modernización de la gestión pública están los servicios policiales, con sus peculiaridades, pero con notable presencia.

## Conclusiones

Los retos del futuro de la gestión y de las políticas públicas tienen mucho que ver con dos grandes principios: coordinación y democracia. Coordinación que permita conectar política y administración, formulación e implantación, gobierno local y nacional, gobierno nacional y sistema-mundo (Aguilera de Prat y Martínez, 2000), sociedad civil y Estado. Y democracia que renueve las líneas de comunicación y de fortalecimiento recíproco entre la sociedad civil y las instituciones públicas, a través del partenariado, las comunidades de desarrollo local, la cogestión de servicios, las empresas mixtas, los nuevos mecanismos de participación y control. En última instancia, una nueva forma de entender el ejercicio de las responsabilidades públicas desde los valores de la habilitación, el diálogo y la integración (Subirats, 1999).

Tras todo este análisis de los procesos de transformación de las Administraciones, hemos

comprobado cómo, en diversa medida, y con mayor o menor énfasis, estos retos han sido entendidos por los servicios policiales, dando respuestas variadas y complejas a los mismos. Del mismo modo, los cambios en las otras organizaciones públicas han sido analizados y estudiados por nuestros servicios policiales. En conjunto, cambios de producción interna y de homologación externa se han incorporado a los órganos de seguridad, produciendo un fenómeno de modernización ciertamente no por desconocido menos relevante.

En definitiva, la Administración policial, tanto en el nivel de la Administración General del Estado, como en el nivel autonómico y local está intentando adaptarse a los retos que los cambios sociales, políticos, económicos y tecnológicos lanzan a los gobiernos y sus administraciones. Por ahora, de manera fragmentaria y descoordinada, pero, esperemos que, en el futuro, de forma más integrada y coherente, para que los éxitos se puedan propagar y los fracasos evitar en bien de la ciudadanía. Ciertamente, ello exigiría entrar a fondo en el rediseño de la política de seguridad pública en España, no obstante, creo que ese no es el tema de este papel de trabajo ■

***La firma del Pacto Local, supone un avance en el proceso de descentralización de las policías de seguridad***



## Bibliografía

- AGRANOFF, R. y BAÑÓN, R., (eds) *Toward Federal Democracy in Spain*, Publius 27,4, 1997.
- AGUILAR VILLANUEVA, L.F., (comp.), *El Estudio de las Políticas Públicas*, México: Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial, 1992.
- Comp., *La hechura de las políticas*, México: M.A. Porrúa, 1992.
- La implementación de las políticas públicas, (Comp), México: Porrúa, 1992.
- AGUILERA DE PRAT, C.R. y MARTINEZ, R., *Sistemas de gobierno, partidos y territorio*, Madrid: Tecnos, 2000.
- ALBA C., "Gobierno local y ciencia política: una aproximación" en Alba, C. y Vanaclocha, F., *El sistema político local-un nuevo escenario de Gobierno*, Madrid: BOE -Univ. Carlos 111, 1997.
- ALDECOA, F., *Euroelecciones 94. Un Parlamento para una Legislatura Constituyente de la Unión Europea* (1994-1999), Madrid: Tecnos, 1994.
- ALVARADO E. y PANIAGUA, J.L., *Introducción al Estudio de las Comunidades Autónomas*, Madrid: Universitas, 1998.
- BAENA DEL ALCÁZAR, M., *Curso de Ciencia de la Administración*, Madrid: Tecnos, 1985.
- BANON, R. y TAMAYO, M., "Las relaciones intergubernamentales en España: el nuevo papel de la Administración Central en el modelo de Relaciones Intergubernamentales", *Papeles de Trabajo* nº 0595, Departamento de Gobierno y Administración Pública, Madrid: Instituto Universitario Ortega y Gasset, 1995.
- BARZELAY, M., *Breaking Through Bureaucracy. A New Vision for Managing in Government*, Los Angeles, California: University of California Press, 1992.
- BECK, U. *La sociedad del riesgo*. Barcelona, Paidós, 1998.
- BRENNAN, G. y BUCHANAN, J., *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*, Cambridge: Cambridge Univ. Press, 1980.
- BRUGUÉ, Q. Y GOMÁ, R., "Nuevos modelos de gestión y de organización pública", *Autonomías* nº 18, julio 1994.
- Gobiernos locales y políticas públicas, Barcelona: Ariel, 1998.
- BURGESS, M., *Federalism and Federation in Western Europe*, Londres: Croom Helm, 1986.
- The British Tradition of Federalism, Londres: Pinter Publishers, 1994.
- CARRILLO, E., "Local Government and Strategies for Decentralization in the State of the Autonomics", *Publius* 27-4:39-63, 1997a.
- "Legitimidad y modernización de la Administración pública", *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* 7-8: 143-152, 1997b.
- CASTELLS, M., *Fin del Milenio*. Madrid: Alianza, 1998.
- CLOSA, C., *Sistema político de la Unión Europea*, Madrid: Complutense, 1997.
- COTARELO (GARCÍA), R., *Del Estado del Bienestar al Estado del Malestar (La crisis del Estado Social y el problema de la legitimidad)* Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1990.
- DELCAMP, A., "France: L'Expérience de décentralization" en *Les collectivités décentralisées de L'Union Européenne*, Notes et Etudes documentaires no 5004-5005, Paris: La Documentation française, 1994.
- DELGADO, L., "Convergencia de políticas e integración europea: ¿Mide la convergencia de las políticas el avance del proceso de integración en Europa?", *Cuadernos de Gobierno y Administración* no 1, 2000.
- EISEMBERG, E. y WELZ, CH. "Collectivités locales et fédéralisme" en *Notes et Etudes documentaires* no 5005, Paris: La Documentation française, 1994.
- ELAZAR, D., *American Federalism: A view from the States*, Nueva York: Harper and Row, 1984.
- Exploring Federalism, Tuscalosa, Alabama: Univ of Alabama Press, 1987.
- FERRIS, J., *Iniciativas del Gobierno local para la prestación de servicios* Papeles de Trabajo no 0493, Instituto Universitario Ortega y Gasset, 1993.
- GARCÍA de ENTERRIA, E., *Revolución francesa y Administración contemporánea*, Madrid: Civitas, 1994.
- GARCÍA PELAYO, M., *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Madrid: Alianza, 1977.
- Burocracia y tecnocracia, Madrid: Alianza, 1987.
- GIDDENS, A., *Consecuencias de la modernidad*, Madrid: Alianza, 1994.
- Política, Sociología y teoría social Barcelona: Paidós, 1997.
- GOMÁ, R. y SUBIRATS, J., (eds) *Políticas públicas en España*, Barcelona: Ariel, 1998.
- GROUX, J. y MANIN, P., *Las Comunidades Europeas en el orden internacional*, Luxemburgo: Comunidades Europeas, 1985.
- HABERMAS, J., "¿Cómo es posible la legitimidad por vía de la legalidad?" en *Escritos sobre moralidad eticidad*, Barcelona: Paidós, 1991.
- Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy, Cambridge: Polity Press, 1995.
- HOOD, C., "A public Management for all seasons?", *Public Administration* 69:3-19, 1991.
- HOOD, C. y SCHUPPERT, G.F., *Delivering Public Services in Western Europe*, Londres: Sage, 1988.
- "Para-Government Organization in the Provision of Public Services: Three Explanations" en K. Anheier, y W. Seibel (eds), *The Third Sector: Comparative Studies of Non-Profit Organizations*, Berlín: W. de Gruiter, 1990.
- INGLEHART, R., *Modernización y posmodernización*, Madrid: CIS, 1998.
- KAY, J. Y VICKERS, J., "Regulatory reform: An Appraisal" en Majone (ed), *Deregulation or Re-regulation*, Londres: Printer pub., 1989.
- KOOIMAN, J., comp., *Modern Governance: New Government-Society Interactions*, Londres: Sage, 1993.
- LAMO DE ESPINOSA, E., *Sociedades de Cultura, sociedades de ciencia*, Oviedo: Nobel, 1996.
- LEONARDI, R., *Convergence, Cohesion and Integration in the European Union*, Nueva York: St. Martin's Press, 1995.
- LINDBLOM, C.E., "The Science of Muddling Through", *Public Administration Review* 9:7988, 1959.
- Politics and Markets, Nueva York: Basic Books, 1977.
- "Still Muddling not yet through", *Public Administration Review* 39: 517-526, 1979.
- "Market and Democracy: Obliquely", *Political Science and Politics* 684-688, diciembre 1995.
- LIPSKY, M., *Street Level Bureaucracy*, Nueva York: Russell Sage, 1980.
- LUENGO, L. "Cooperación policial y Europol" en *El espacio europeo de libertad, seguridad y justicia*, Ministerio del Interior, Madrid, 2000.
- MAJONE, G., *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process*, New Haven: Yale Univ. Press, 1989.
- Regulating Europe, Londres: Routledge, 1996.
- MARCH, J. y OLSEN, J., "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life", *American Political Science Review* 78:734-49, September 1984.
- Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics, Nueva York: Free Press, 1989, Existe traducción al español en Fondo de Cultura económica, México, 1997.
- MOORE, M.H. *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público* . Paidós, Barcelona, 1998.
- MORATA, F., *Autonomía Regional i Integració Europea*, Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics de la Generalitat, 1987.
- La Unión Europea. Procesos, actores y políticas. Ariel, Barcelona, 1998.
- MORENO, A.M., *La Administración por Agencias en los Estados Unidos de Norteamérica*, Madrid: BOE-Univ. Carlos 111, 1995.
- MORENO, L., *La federalización de España*, Madrid: Siglo XXI, 1997.
- MORGAN, D., "Urban Economic Development" en Morgan D., *Managing Urban América*, 1989.
- OATES, W., "Decentralization of the Public Sector: An Overview" en Bennet, R. (ed), *Decentralization, Local Government and Markets*, Oxford: Oxford Univ. Press, 1990.
- OSBORNE, D. y GAEBLER, T., *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Reading, MA: Addison-Wesley, 1992. Traducido al castellano como *La reinención del gobierno*, Barcelona: Paidós, 1994.
- ROSE, R., "On the Priorities of Government: A Developmental Analysis of Public Policies", *European Journal of Political Research* nº 4, 1976.
- Understanding Big Government.-The Programme Approach, Londres: Sage, 1984. Traducido al castellano como *El gran gobierno*, México: Fondo de Cultura Económica, 1998.
- SUBIRATS, J., *Análisis de Políticas Públicas y eficacia de la Administración*, Madrid: INAP, 1989, Y reimpresión, 1994.
- ed., *Políticas Públicas y Organización Administrativa*, (Documentación Administrativa, núm. 224-225), Madrid: INAP, 1990-91 a.
- "La Administración pública como problema. El análisis de políticas públicas como propuesta", *Documentación Administrativa* 224-225:15-57, 1990-1991 lb.
- "Análisis de políticas públicas y gestión pública" en Brugué, Q. y Subirats, J., *Lecturas de gestión pública*, Madrid: BOE-INAP, 1996.
- (ed) *Sociedad civil y responsabilidades colectivas*, Madrid: Fundación Encuentro, 1999.
- SWANN, D., *The Retreat of the States (Deregulation and Privatization in the UK and the U.S.)*, Londres: Harvester/Wheatseaf, 1988.
- TRUYOL, A., *Historia de la Filosofía del Derecho y del Estado*, 2 vol., Madrid: Revista de Occidente, 1975.
- VVAA. *El espacio europeo de libertad, seguridad y justicia*, Ministerio del Interior, Madrid, 2000.
- VALRIBERAS, A. *Cuerpo Nacional de Policía y sistema policial español*. Marcial Pons, Madrid, 1999.
- VILLAR ROJAS, F., *Privatización de servicios públicos*, Madrid: Tecnos, 1993.
- VILLORIA, M., *La modernización de la administración como instrumento al servicio de la democracia*, Madrid: INAP-BOE, 1996a.
- "La modernización de la Administración central en España", *Revista Vasca de Administración Pública* nº 45: 95-116. 1996b.
- VILLORIA, M. y DEL PINO, E., *Manual de gestión de recursos humanos en las Administraciones Públicas*, Madrid: Tecnos, 1997.
- WEBER, M., *The protestant Ethic and the Spiril of Capitalism*, Nueva York: Scribners, 1958.
- Economía y sociedad, México: FCE, 1979.
- WILDAVSKY, A., *Speaking Truth to Power. The Art and Craft of Policy Analysis* (4ª edición), Boston: Little Brown 1983.
- WRIGHT, V. "Redefiniendo el Estado: las implicaciones para la Administración pública". *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* 7-8C,27-44, 1996-1997.