

pues ayudan con su univocidad a poner claridad y precisión en el asunto debatido. Aunque a mí —a fuer de sincero— no acaben de satisfacerme. Y no es que yo comparta —que no comparto, por unilateral— la apreciación de mi paisano Francisco Ayala, quien tacha a tales manierismos terminológicos de «adornos que constituyen la retórica de la ciencia, meros disfraces muchas veces»; sino que en lo de *sociedad comunicada*, *poswelfarismo* y *pos-tismo* —a mi parecer— el autor se ha pasado de la raya, ya sean tales vocablos de su propia cosecha o ajena. Claro que este comentarista tiene para sí —apenas se atreve a confesarlo— la peregrina idea de que con los términos *status*, *role* y *anomia* ya iría bien despachada la jerga sociológica.

Y, para dar fin a estas deshilvanadas notas, vuelvo al comienzo, esto es, al carácter fragmentario, «sucesión de enfoques acotados», del libro de José E. Rodríguez Ibáñez. Se me ocurre, al respecto, contar una anécdota personal.

Asistí en su momento a la proyección de la película *The Straight story*, una entrañable *road movie* en la que el anciano Mister Sraight —casi ciego, cojo y asmático— decide recorrer quinientos kilómetros en un cortacésped para visitar a su hermano enfermo. Como en toda película de carretera, se suceden los diferentes episodios sin más hilo conductor que el camino recorrido. Ante los habituales saltos de una peripecia a otra, mi ocasional compañero de asiento se une de buena gana a la apreciación de su esposa, que se queja de no seguir el curso de la película: «¡Es que no nos los explican!», protesta en voz alta. ¡Ni falta que hace que nos los expliquen! La película resulta espléndida en todos y cada uno de sus lances, estén o no relacionados entre sí. Y es que la representación fragmentaria de la realidad forma parte de la característica mirada de los tiempos modernos en que vivimos, ¿o ya posmodernos?

José CASTILLO CASTILLO

SUSANA AGUILAR, NURIA FONT y JOAN SUBIRATS (eds.)

Política ambiental en España. Subsidiariedad y desarrollo sostenible
(Valencia, Tirant Lo Blanch, Colección Ciencia Política, 1999)

La política ambiental de la Unión Europea ha estado asociada desde sus inicios al principio de subsidiariedad. El respeto a este principio se ha considerado condición necesaria y primordial para el éxito de la política ambiental, a pesar, incluso, de las conocidas críticas a los sistemas deci-

sionales multinivel por su tendencia a producir soluciones subóptimas¹. Frente a tales argumentos común-

¹ F. SCHARPF, «The joint-decision trap: Lessons from German federalism and European integration», *Public Administration*, 66, 1988.

mente aceptados, los autores de este libro plantean dos desafíos: definir qué se considera una política ambiental exitosa, e identificar como principal factor explicativo de su éxito no la aplicación del principio de subsidiariedad, sino su desarrollo en un escenario de gobierno multinivel. Es decir, no sólo cuestionan el supuesto impacto de la subsidiariedad en el éxito de la política ambiental, sino que además muestran las potencialidades del gobierno multinivel para evitar, precisamente, soluciones subóptimas.

El argumento que sostienen a lo largo del libro es que los actores que defienden la protección del medio ambiente presentan unas pautas de actuación que se adaptan mejor al escenario multinivel que las de los actores que defienden el desarrollo económico. Esto es, los intereses ambientalistas han desarrollado estrategias de influencia en los procesos decisórios multinivel que les han permitido aprovechar mejor las numerosas y variadas posibilidades de acceso que éstos ofrecen. Como resultado de ello, han contrarrestado de forma relevante el peso que tradicionalmente han tenido los intereses económicos en los procesos decisionales. Este equilibrio ha facilitado la adopción de políticas ambientales exitosas, es decir, de políticas que buscan la sostenibilidad al compatibilizar la protección ambiental con el desarrollo.

Para sustentar este argumento, el libro se estructura en dos partes. En la primera, Susana Aguilar ofrece una lectura crítica de dos procesos: el de institucionalización de las competencias ambientales en España y el de la

evolución del principio de subsidiariedad a nivel comunitario, identificando su posible impacto sobre el «déficit de implementación» de la política ambiental. Nuria Font presenta un análisis de la evolución de las pautas de actuación e interacción de los principales actores en la política ambiental española, incluyendo el rol de la Comisión Europea, las administraciones ambientales, las administraciones sectoriales, los gobiernos municipales, la industria, los grupos ecologistas y los técnicos. A continuación, Joan Subirats construye un marco teórico para el análisis de las políticas ambientales, definiendo relaciones conceptuales entre diferentes tipos de *policy style*², la estructura de costes y beneficios de la política ambiental como política regulativa³, las potencialidades de un escenario multinivel⁴ y las diferentes pautas de actuación de los actores ambientalistas y desarrollistas. Finalmente, Nuria Font presenta el instrumental conceptual para el análisis de políticas públicas⁵ que se utiliza en los cuatro estudios de caso que forman la segunda parte del libro. Estos estudios de caso ilustran las condiciones bajo las que un escenario de gobierno multinivel, esto es, la fragmentación de competencias entre

² J. Richardson (ed.), *Policy styles in western Europe*, Londres: Allen and Unwin, 1982.

³ T. Lowi, «American business, public policy, case studies and political theory», *World Politics*, 16, 1964.

⁴ G. Majone (ed.), *Regulating Europe*, Londres: Routledge, 1996.

⁵ B. Dente, P. Fareri y J. Ligteringen (eds.), *The waste and the backyard*, Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 1998.

varios niveles político-territoriales, favorece la adopción de políticas ambientales exitosas. Estos estudios se realizaron en el marco de un proyecto de investigación financiado por la UE, «Environmental Protection, Subsidiarity Principle and Spatial Related Policies», coordinado por Corinne Larrue, de la Universidad París II, y en el que participaron investigadores de la Universidad Autónoma de Barcelona, del Istituto per la Ricerca Sociale (Milán) y del Institute d'Hautes Études en Administration Publique (Lausanne).

Subsidiariedad y gobierno multinivel

El principio de subsidiariedad está recogido en textos comunitarios como el Acta Única Europea, el Tratado de Maastricht y el Tratado de Amsterdam, y declara que, siempre que sea posible, las decisiones políticas deben ser tomadas en el nivel político-administrativo más cercano al ciudadano. La vinculación de la política ambiental al principio de subsidiariedad se plasma en su regulación a través de directivas y, en los últimos años, de directivas marco. Esta normativa obliga en cuanto a los fines a conseguir, pero tiene un carácter flexible y únicamente orientativo en cuanto a los medios utilizados para su cumplimiento. Sin embargo, como señala Susana Aguilar, a pesar de haber reiterado que la subsidiariedad no incidiría en la calidad de la política ambiental comunitaria, la Comisión presidida por Jacques Santer redujo de forma notable su rol de garante del cumplimiento de la legis-

lación ambiental, lo que no contribuye a solventar el «déficit de implementación» que afecta a esta política. Por ejemplo, la *Enforcement Section* de la DG XI de Medio Ambiente se ha visto instada a abandonar la vigilancia del cumplimiento de ciertos casos en Estados miembros que se han acogido al principio de subsidiariedad en la aplicación de cierta regulación ambiental. Además, en 1992 se creó un grupo interministerial encargado de controlar la aplicación de la legislación comunitaria, lo que sugiere que esta tarea tenderá a ajustarse a una orientación más estatal que comunitaria.

El principio de subsidiariedad es de especial relevancia en un sistema de gobierno multinivel, en que la fragmentación institucional y competencial entre diversos niveles político-territoriales hace que los procesos decisionales sean más complejos. Parte de la literatura sobre el gobierno multinivel pone de manifiesto las dificultades que caracterizan a los procesos políticos en los que intervienen distintos niveles de gobierno, llevando a menudo a decisiones subóptimas. Este argumento es relevante para el caso de España, donde, según la Comisión Europea, la principal causa del «déficit ambiental» es la desorganización administrativa y la descoordinación vertical. La solución a estos problemas podría hallarse en mecanismos de coordinación entre Comunidades Autónomas y entre éstas y el gobierno central, pero se han encontrado numerosas dificultades para la creación y puesta en marcha de este tipo de iniciativas durante los años ochenta y noventa. Susana Aguilar lo atribu-

ye a la falta de una tradición de federalismo cooperativo. En España las relaciones intergubernamentales suelen ser de carácter bilateral, y se caracterizan por su conflictividad, por su dependencia de lógicas partidistas y por no estar orientadas a la resolución de problemas.

En este contexto, Nuria Font analiza las pautas de actuación de los principales actores de la política ambiental en España, llegando a las siguientes conclusiones. Entre los actores institucionales, la Comisión Europea ha tenido un rol destacado tanto en su función normativa como en la obtención de recursos y apoyos externos en el proceso de formulación de la política medioambiental. Sin embargo, sólo ha ejercido una presión discontinua y moderada sobre el gobierno español para la puesta en marcha de medidas de protección. Las administraciones ambientales, como el Ministerio de Medio Ambiente⁶ y las consejerías y agencias homónimas de los gobiernos autonómicos, han tenido una posición marginal en el juego interdepartamental. Han gozado de una autonomía limitada frente a las administraciones sectoriales y han mostrado una capacidad

limitada para establecer alianzas intergubernamentales. A pesar de que se detecta una tendencia a la mejora de la calidad de su diálogo con los actores sociales y económicos, ésta se ve interrumpida por períodos de alta conflictividad. La actuación de las administraciones sectoriales, como el Ministerio de Fomento⁷, el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y el Ministerio de Industria y Energía, se ha caracterizado por cierta ambigüedad y reacción tardía a la problemática ambiental. Sin embargo, se ha observado una tendencia creciente a la cooperación con determinados actores industriales y a la promoción de nuevas tecnologías. Finalmente, las respuestas de los gobiernos municipales a la protección del medio ambiente han presentado una variabilidad considerable, aunque se detecta una gran importancia de los factores socioeconómicos territoriales. En general, disponen de pocos recursos económicos, técnicos, cognoscitivos, pero suelen recurrir a la utilización de recursos estratégicos, como el rechazo a iniciativas supralocales que se perciben como amenaza al desarrollo o a la calidad de vida.

Las pautas de actuación de los actores económicos y sociales también denotan cambios. La industria ha reforzado, por una parte, sus estrategias de *lobby* en varios niveles gubernamentales y, por otra parte, ha adoptado de forma progresiva, aunque marginal, medidas ambientales en sus procesos productivos. Las asociaciones ecologistas han adoptado un mayor pragmatismo y han conse-

⁶ Este Ministerio fue creado en 1996, y concentró diversas competencias que antes estaban repartidas entre la Secretaría General de Medio Ambiente del Ministerio de Obras Públicas, la Secretaría de Estado para el Medio Ambiente y Vivienda del Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Medio Ambiente, las competencias en biodiversidad y protección de espacios que detentaba el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, y las competencias en investigación ambiental a través del Programa de Investigación Tecnológica en Medio Ambiente II que gestionaba el Ministerio de Industria y Energía.

⁷ Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Medio Ambiente hasta 1996.

guido una mayor cohesión interna. Al mismo tiempo han desarrollado una doble estrategia de diálogo y confrontación con las administraciones públicas. Su capacidad de influencia difiere en función de si sus objetivos son generales o específicos, de si su ámbito territorial es local o supralocal, del tipo de recursos que detentan, de sus intereses y de sus estrategias de actuación (oposición o cooperación). Finalmente, los actores calificados como técnicos incluyen profesionales de formación y filiación institucional heterogénea, lo que influye en la diversidad de sus enfoques, de sus definiciones de los problema, de los resultados de sus análisis y de las recomendaciones que proponen. Recientemente se ha detectado una mayor movilidad y multidisciplinariedad en los grupos de análisis técnicos. Sin embargo, persiste la incertidumbre científica derivada de la dificultad de establecer relaciones causales incontestadas en cualquiera de las disciplinas en las que se apoyan las decisiones ambientales.

Política ambiental y gobierno multinivel

La política ambiental se caracteriza por ser de tipo regulativo y presentar, por tanto, una estructura de costes concentrados y beneficios difusos. Esto implica un alto potencial para generar oposición organizada y continuada por parte de los que reciben los costes, y una gran dificultad para generar apoyo por parte de los beneficiarios. Éstos no suelen superar su problema de acción colectiva para

defender sus intereses, y acaban siendo representados principalmente por asociaciones ecologistas que han ido ganando aceptación y apoyo social. Esta estructura de costes y beneficios tiende a generar arenas conflictivas, con condiciones desiguales y variables que posibilitan la formación de coaliciones promotoras, la actuación de comunidades epistémicas y la articulación de coaliciones inestables y flexibles. Este tipo de arena contrasta con la que tiende a surgir alrededor de políticas de tipo redistributivo, en las que tanto los costes como los beneficios son concentrados, y donde las coaliciones que se forman de apoyo y oposición son de una estabilidad considerable. Las crecientes expectativas ambientales de los ciudadanos se han visto alimentadas por nuevas medidas de protección ambiental que han impuesto obligaciones a actores que tradicionalmente se habían desentendido de la problemática ecológica.

La estructura de distribución de costes y beneficios se produce a escala multinivel. Este contexto ha propiciado un cambio en los estilos de políticas: se ha alterado el número, tipo y comportamiento de los actores que participan en el proceso de formulación e implementación de la política ambiental; se ha dinamizado la formación de alianzas entre actores situados en distintos niveles político-territoriales; se han creado redes más abiertas, flexibles e inestables; se han generado nuevos recursos legales, financieros y estratégicos; y se han multiplicado los puntos de acceso a los procesos decisorios. Joan Subirats argumenta que, en este escenario multinivel, el principio de subsidia-

riedad no puede continuar concibiéndose como un esquema de reparto de competencias en beneficio de la escala territorial más próxima. En lugar de ello, el principio de subsidiariedad se perfila como un «mecanismo de asignación de competencias en cada una de las políticas sectoriales, donde confluirían los distintos niveles de gobierno, con criterios funcionales de reparto de papeles» (p. 89).

En este sentido, este autor detecta una especialización de los diferentes actores institucionales que operan en cada nivel de gobierno en diferentes aspectos de las diferentes políticas y según los recursos con que cuentan. De esta forma, los recursos más importantes de los actores que operan en niveles centrales suelen ser de tipo técnico, financiero o normativo. En cambio, los actores que actúan en niveles más descentralizados utilizan su proximidad y conocimiento del territorio y de los intereses presentes en el mismo, y persiguen tanto objetivos sustantivos (condicionar el desarrollo y la calidad de vida local) como operativos (que su cooperación en la gestión e implementación de la política ambiental sea indispensable). Así, a medida que se desciende en la escala institucional se advierte la importancia creciente del territorio como elemento condicionante y estructurador de la política ambiental.

También se detecta cierta especialización entre actores proambientalistas y actores defensores del desarrollo económico, en cuanto al nivel político territorial en el que tienden a operar y en sus estrategias de actuación. Ello se debe a sus diferentes capacidades organizativas y de uso de recursos

simbólicos. Los actores proambientalistas defienden intereses generales, y pueden desarrollar estrategias que les permitan desplazarse desde su posición frágil y reactiva inicial y buscar apoyo en diferentes niveles de gobierno. Debido a su debilidad local y su buena articulación global, están en condiciones de aprovechar mejor las posibilidades de intercambios y alianzas que ofrece un escenario multinivel. Suelen tener un papel más anticipador con respecto a las iniciativas ambientalistas surgidas en niveles políticos centrales, mientras que su actuación tiende a ser más reactiva respecto a las iniciativas desarrollistas originadas en niveles locales. En cambio, los actores vinculados al desarrollo económico están muy presentes en el escenario donde se desarrolla el caso, pero tienen poca capacidad para elevar su acción más allá del ámbito central o local y para moverse entre diferentes niveles de gobierno. El motivo es que son más fácilmente identificables como defensores de intereses particulares y como representantes del ámbito de lo privado.

Metodología y estudios de caso

En esta investigación, los estudios de caso tienen un doble propósito. Por un lado, pretenden ilustrar la forma en que determinadas pautas de comportamiento e interacción, determinadas estructuras de incentivos y de intereses y determinadas actuaciones públicas pueden llegar a reproducir determinadas decisiones. Por otro lado, buscan identificar bajo qué condiciones la fragmentación de compe-

tencias ambientales entre varios niveles político-territoriales puede favorecer la adopción de medidas de protección ambiental. Esto es, se trata de identificar algunos de los factores que facilitan la conversión de juegos de suma cero (protección ambiental *versus* desarrollo) en juegos de suma positiva (situaciones orientadas a la sostenibilidad).

El objeto de análisis se definió como intervenciones públicas evaluables como exitosas, entendiendo por exitosas aquellas que hubiesen buscado la sostenibilidad al compatibilizar el desarrollo económico con la protección del medio ambiente. Para identificarlas como tales se utilizaron tres criterios, uno subjetivo y dos objetivos. El criterio subjetivo fue la percepción por parte de la mayoría de los actores intervinientes de que la política en cuestión había sido exitosa. Un criterio objetivo fue la decisión de proteger una zona de alto valor ecológico o en los que se modifica un proyecto de infraestructura para favorecer el medio ambiente. El otro criterio objetivo fue la presencia de pautas de decisión conflictivas, ya que la mayoría de políticas ambientales suelen tener una estructura de beneficios difusos y costes concentrados sobre determinados grupos, generando conflictos de intereses y valores.

A continuación se definieron cuatro escenarios posibles de relaciones intergubernamentales en un contexto multinivel, que son resultantes de la combinación de una doble distinción: el carácter activo (iniciativa de un gobierno concreto) o reactivo (respuesta a una iniciativa), y el contenido ambiental o de desarrollo de una

política. En este marco se identifican actuaciones iniciadas a nivel nacional y que son contestadas por actores a niveles político-territoriales inferiores, y actuaciones impulsadas por administraciones locales contestadas por actores en niveles político-territoriales superiores. De la combinación de estos criterios y dimensiones surgió la selección de los siguientes casos: la construcción de los Túneles de Vallvidrera, actuación de desarrollo iniciada a nivel autonómico y con reacción ambiental local (Yolanda Bravo y Nuria Font); la creación del Parque Natural del Delta del Ebro, actuación de desarrollo iniciada a nivel local con reacción a nivel autonómico (Daniel Manuel y Neus Martí); la implementación de un Plan de Ordenación de los Recursos Naturales en las Fragas do Eume, actuación de protección iniciada a nivel autonómico con reacción de desarrollo a nivel local (Aránzazu Guillán y Pilar Luaces); y la adopción de las medidas de protección en las Marismas de Odiel, actuación de protección ambiental iniciada a nivel local, con el posterior apoyo del nivel autonómico, y con reacción de desarrollo por parte del gobierno estatal (Susana Aguilar y Manuel Jiménez).

A partir de la interpretación de estos procesos decisionales en los casos estudiados, Francesca Gomila identifica los principales factores de éxito y concluye que no se corrobora la hipótesis de que el principio de subsidiariedad, interpretado como el traslado de poderes a los niveles de gobierno inferiores, es en sí mismo una condición de desarrollo sostenible. En lugar de ello, se muestra cómo

un alto nivel de fragmentación político-territorial, al multiplicar los puntos de acceso y los controles entre los distintos niveles de gobierno, puede actuar en favor de la adopción de políticas orientadas a la sostenibilidad,

favoreciendo tanto la protección del medio ambiente como la compatibilidad de las medidas conservacionistas y las actuaciones socioeconómicas.

Raquel GALLEGO CALDERÓN

BENJAMÍN GARCÍA SANZ

La sociedad rural ante el siglo XXI

(MAPA, Serie Estudios, núm. 125, 2.^a ed., 1999)

En 1996, el profesor Benjamín García Sanz publicó, en la Serie Estudios del Ministerio de Agricultura, el libro *La sociedad rural ante el siglo XXI*. Este libro se ha convertido ya en una obra de referencia obligatoria para todos los estudiosos de la sociedad rural española contemporánea, siendo, posiblemente, una de las obras más importantes de las publicadas en la última década en España en el ámbito de la Sociología Rural.

La amplia aceptación de esta obra, cuya primera edición se agotó en poco más de un año, es lo que ha conducido a la aparición de esta segunda edición del libro, revisada y actualizada. Esta edición, a diferencia de la primera, que presentaba una voluminosa información de carácter cuantitativo respaldando las tesis planteadas por el autor, es mucho más simplificada. En esta edición el autor ha preferido descargar el texto de una parte importante de la información estadística, eliminándose por completo el anexo estadístico de más

de 200 páginas que aparecía en la edición de 1996, para hacerlo más asequible al gran público. Aunque, por otra parte, la información demográfica ha sido actualizada con la inclusión de datos referentes al Padrón de 1996.

Las tesis contenidas en esta obra se fundamentan en el análisis exhaustivo de las últimas fuentes estadísticas disponibles: el Censo de 1991, la Encuesta Sociodemográfica de 1991, la Encuesta sobre Presupuestos Familiares de 1991, las encuestas realizadas por el Centro de Estudios de la Realidad Social (CIRES) desde octubre de 1990 hasta junio de 1995 y el Padrón de 1996. A partir de las citadas fuentes estadísticas, el autor profundiza en las tendencias recientes que se están produciendo en la sociedad rural española, apareciendo estructurado el libro en tres grandes apartados. En la primera parte, el autor estudia las características demográficas de la sociedad rural. En la segunda parte se adentra en el análisis de la actividad y ocupación rurales. Finalmente, en la