

EL SISTEMA ADMINISTRATIVO CLASICO Y SU PERMEABILIDAD A LOS NUEVOS PARADIGMAS DE LA CALIDAD TOTAL.

Por
RAMÓN MARTÍN MATEO

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. LOS POSTULADOS DE LA CALIDAD TOTAL Y LOS PRINCIPIOS RECTORES DE LA GESTIÓN PÚBLICA: 1. *La jerarquía.* 2. *Legalidad.* 3. *Eficacia.*—III. ADMINISTRACIÓN LOCAL Y AUTONÓMICA: 1. *Las ventajas de la descentralización.* 2. *Algunos avances.*

I. INTRODUCCIÓN

La preocupación por la calidad total ha irrumpido con fuerza en el campo de la gestión imponiendo, determinada por la nueva filosofía que comporta, la necesidad de realizar profundos cambios e innovaciones, más allá de los meros ajustes y retoques, para introducir un nuevo clima y un distinto talante en lo que respecta a las relaciones interiores y exteriores de los complejos de producción, comercialización y servicios.

Contra lo que a menudo se sostiene, este enfoque no es originario del Japón, aunque allí encontró un medio adecuado para su desarrollo, reexportándose después a otros países. Procede de las iniciativas participativas suscitadas por expertos norteamericanos, como Elton MAYO (1), que propusieron en los años treinta mejorar el clima laboral en las empresas para conseguir una mayor productividad, lo que se conecta con el marco más amplio de la gestión de calidad y su control estadístico.

El tránsito a la calidad total fue impulsado decisivamente por tres estudiosos de la empresa, J. M. JURAN (2), Arnaud FEIGENBAUM (3) y, sobre todo, W. Edwards DEMING (4), que formó parte de la comisión

(1) Una de sus obras más significativas, que recoge diversas experiencias en este campo, es *The Humans Problems of Industrial Civilization*, Harvard University, Cambridge, 1946.

(2) De este autor, J. M. JURAN, *Quality Control Handbook*, 3.ª ed., McGraw Hill, Nueva York, 1979, y J. M. JURAN, F. M. GRYA, *Quality Planning and Analysis*, McGraw Hill, Nueva York, 1990.

(3) A. FEIGENBAUM, *The Total Quality Control*, McGraw Hill, Nueva York, 1961.

(4) Hay publicaciones españolas, como E. DEMING, *Calidad, productividad y competitividad*, Díaz de Santos, Madrid, 1989.

que se trasladó a Japón después de la segunda guerra mundial para ayudar a la implantación del programa de ayuda norteamericana (5). Por cierto que el término calidad total que ha dado lugar a las difundidas siglas anglosajonas TQM, *Total Quality Management* (6), procede de una errónea interpretación del propósito perseguido, que es la calidad en toda la gestión.

La gestión de calidad total participa e integra con propia singularidad otras estrategias como las de calidad industrial, que ha dado lugar a planes de esta índole del tipo del PNCI (7) español, la normalización de las medidas relativas a la calidad recogidas en las normas ISO 9000, cuyo cumplimiento permite obtener certificados acreditativos (8), o la planificación estratégica.

Para la gestión de calidad total se han aprobado específicamente las normas ISO 9004-2 de 1991 (*Quality Management, Quality Guidelines for Services*), aplicables a los servicios y por tanto utilizables como apoyo para la reforma en esta línea de la Administración. Hay, además, múltiples organizaciones y recompensas exclusivamente relacionadas con la calidad total. Los premios más respetados en el mundo son el DEMING del Japón y el M. BALDRIGE de Estados Unidos. También en Europa existen iniciativas similares (9), pero en general el impacto de estas inquietudes es mucho menos intenso que en estas naciones.

En cuanto al sector público, la receptividad ha sido todavía menor. Debe reseñarse el impulso que en 1987 intentó dar a este enfoque la OCDE, que publicó un documento titulado *La Administración al servicio del público*. En Francia, aunque hay en estos momentos numerosos foros y encuentros sobre estos enfoques, su trascendencia práctica parece escasa. El Ministerio de la Función Pública se limita a difundir regularmente iniciativas a través de fichas técnicas sobre la modernización (10).

(5) Significativamente, J. M. JURAN, *Japanese and Western Quality Management*, Nueva York, 1978. Entre la abundantísima literatura de este origen, TAGUCHI y otros, *Introduction to Off-Line Quality Control*, CJQA, Nagaya, 1979. Una interpretación en L. WEGNER, *El milagro japonés*, Esic, Madrid, 1988.

(6) Que en castellano sería GCT, Gestión de la Calidad Total, según la propuesta de Arcadio L. MARTÍNEZ, *Gestión de la calidad total en la Administración Pública Española*, en «ICE», diciembre 1993, pág. 114.

(7) Plan Nacional de Calidad Industrial, creado en 1990; el II Plan, ahora vigente, abarca el período 1994-97. Vid. F. CORDERO, *II Plan Nacional de Calidad Industrial. Calidad es igual a Competitividad*, en «Economía 3», febrero 1994.

(8) Vid. *El porqué de la Calidad*, en «Soluciones y Empresas», abril 1994.

(9) Como la *European Foundation for Quality Management* y la *European Organization for Quality*, que conceden el *European Quality Award*.

(10) Vid. M. PÉROUZE, *Introduction de stratégies qualité dans le management des services publiques*, European Organization of Quality, Lisboa, 13-16 junio 1994, pág. 153.

De la difusión y generalización de esta innovación en el arte de dirigir y gestionar da idea el gran número de estudios, análisis de experiencias y elaboraciones doctrinales o instrumentales que se han producido en estos últimos tiempos (11).

Esta ola ha llegado a nuestro país débilmente y con cierto retraso, si bien tiene en mi círculo de amistades algunos adelantados como José María LARREA, de la Facultad de Economía de Sarriko, especialista en círculos de calidad; Ulises RUIZ, que ha dejado la cirugía hospitalaria para enfrentarse a la patología de las instituciones sanitarias, y Rafael VALDUEZA, de Alicante (12).

Sobre el sector público apenas si se ha hecho algo fuera de las modestas iniciativas del MAP a que a continuación aludimos. Documentalmente, A. SENLLE, uno de los pocos españoles que ha abordado extensamente desde la perspectiva privada estos temas, ha publicado un libro que alude al sector público (13).

De la lejanía con que se sitúan entre nosotros estos temas da testimonio la noticia recientemente recogida en un prestigioso periódico económico (14) titulada *Plan de mejora de la Calidad de Servicio en la Administración*, informándose que: «El alcalde de la localidad zaragozana de Garrapinillos, Antonio Becerril, ha elaborado un plan piloto para mejorar la calidad de los servicios prestados por las administraciones públicas a los ciudadanos. El documento ha suscitado el interés de Felipe González, quien invitó a Becerril a explicar el proyecto a varios miembros de su Gabinete. El texto será analizado próximamente por la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP).» Si un documento de esta índole suscita el asombro y el entusiasmo del Presidente del Gobierno, sus Ministros y la FEMP, parecería que la modernización de la Administración Pública en este país tiene un largo camino por delante.

Al filo de 1990, el Ministerio de Administraciones Públicas empezó a dar muestras de sensibilidad hacia estos temas (15), propician-

(11) La base de datos consultada a mi instancia por el servicio de búsqueda documental de la Universidad de Alicante, me ha suministrado más de treinta títulos de libros en inglés, editados en 1993, relacionados con la calidad total y un conjunto imposible de cuantificar de artículos y trabajos menores.

(12) Que ha redactado un magnífico trabajo inédito que he manejado con provecho, titulado *Desafíos del hombre de empresa contemporáneo*, donde se abordan estos temas.

(13) A. SENLLE, *Calidad total en los Servicios y en la Administración Pública*, Ediciones Gestión 2000, Barcelona, 1993. Vid. también, de este autor, *Desarrollo de la Directiva y Calidad Total*, Edit. Esic, Madrid, 1988, y *Calidad y liderazgo*, Ediciones 2000, Barcelona, 1992.

(14) Diario «Cinco Días», 24 de mayo de 1994.

(15) Vid. *Reflexiones para la modernización de la Administración del Estado*, MAP, Madrid, 1990. En 1991, además del Plan a que se alude en el texto, se estableció un acuerdo con los sindicatos para modernizar la Administración y mejorar las condiciones de trabajo, que tiene más de lo segundo que de lo primero. Vid. *Acuerdo Administración-Sindica-*

do el acuerdo del Consejo de Ministros de 15 de noviembre de 1991 para la adopción de un Plan de Modernización de la Administración del Estado (16) que ha dado lugar a varias evaluaciones desde abril de 1992 (17). En mayo de 1994 ha culminado una nueva auditoría sobre los servicios públicos de la que se han hecho eco los medios informativos (18) y cuyas conclusiones, que resumo, no dan pie al optimismo:

Correos: Ha mejorado un 10 por 100 desde 1992, lo que no sorprende dada su baja eficacia de partida.

Documentación: Se aprecia una mejora global del 16,9 por 100, ignoramos cómo se ha podido medir y, desde luego, si todo va como el DNI, no parece se progrese. Personalmente he comprobado que se invierten más de veinticinco días en la tramitación, que exige tres visitas a la oficina.

Tráfico: Aquí los avances son ejemplares y espectaculares.

Educación: Los progresos son sobre todo imputables a los cambios demográficos.

Pensiones: Como se reconoce, poco se puede hacer aquí.

Sanidad: Es dudoso que la calidad se haya incrementado en un 11,92 por 100 si no han disminuido las listas de espera y han aumentado las reclamaciones.

Teléfonos: Se reconoce que la evolución, aunque favorable, es insuficiente.

Servicios sociales: La auditoría no es representativa.

Registros: El Registro Civil, el Mercantil y los Catastros son «asignaturas pendientes de modernización».

De todas formas, se ha avanzado en el terreno de las expectativas. También hay alguna excitación en la Administración institucional, caso de las Universidades (19), y sobre todo en la Agencia Tributaria, que capitaliza los mayores progresos.

Se carece de una perspectiva de conjunto para la Administración local y autonómica, pudiendo citarse a este último respecto las ini-

tos para modernizar la Administración y mejorar las condiciones de trabajo, MAP, abril 1991. También, *La modernización de la Administración del Estado. Los Servicios comunes*, MAP, 1991.

(16) *Acuerdo del Consejo de Ministros para el desarrollo de un Plan de Modernización de la Administración del Estado, 15 de noviembre de 1991*, MAP, 1992, y *Plan de Modernización de la Administración del Estado*, MAP, 1992.

(17) *Plan de Modernización de la Administración del Estado. Balance anual de resultados*, MAP, abril 1993.

(18) «El País», 3-5-1994.

(19) Vid. *XII Jornadas de Gerencia Universitaria. Calidad Total. La estructura gerencial a debate*, Córdoba, 1994, y mi Prólogo sobre este tema.

ciativas de la Comunidad Autónoma de Valencia (20) y la del País Vasco, que ha creado una *Comisión para la Reforma y Modernización de la Administración Pública*, un *Plan Interno de Calidad en las Administraciones Territoriales de Industria* y una *Fundación Vasca de Calidad* (21). Debe mencionarse también la sensibilidad del Instituto Vasco de Administración Pública, que ha editado el Informe del Vicepresidente Al GORE en un tiempo récord, contribuyendo a la difusión de este capital documento (22).

La estrategia de calidad total está inicialmente pensada para las empresas del sector manufacturero, aunque sus principios son válidos también, con los consiguientes ajustes, para el sector primario y terciario (23) y, por aproximación a éste, para la Administración. Sus principales pautas son las siguientes (24):

- Optima atención al cliente externo, pero también al interno, integrado en la organización.
- Participación concienciada de todos los miembros en la organización, eliminando barreras como los estándares de trabajo, consignas y metas numéricas.
- Liderazgo impulsor de los dirigentes.
- Mejora continuada del proceso.
- Programas de formación y autodesarrollo.
- Objetivo cero defectos.

El primer punto es, sin duda, el más importante. Se parte de la evidente constatación de que la empresa vive en función de la colocación de sus productos y servicios. Si éstos no encuentran la acogida necesaria tendrá que desaparecer, o al menos languidecerá. De aquí que haya que plantearse insistentemente cuáles son las aspiraciones de los destinatarios de la actividad y cómo deberá complacerseles mejor, para lo que deben desplegarse indagaciones permanentes sobre expectativas y niveles de satisfacción actuales y potenciales.

(20) Patentizada en la promoción de las Jornadas sobre Gestión de Calidad Total en las Administraciones Públicas, Alicante, 9-11 de junio de 1994, a las que se aportó este trabajo.

(21) Me remito a las declaraciones del titular del Departamento de Industria del Gobierno Vasco, J. I. AZÚA, en «Qualitas», octubre 1992, donde se recogen los resultados del «Congreso Vasco-Aquitano de Mejora de la Calidad», Biarritz, 27-30 octubre 1992.

(22) Vicepresidente Al GORE, *Crear una Administración Pública que funcione mejor y cueste menos*. Informe del National Performance Review, Washington.

(23) Vid. ROSANDER, *La búsqueda de la calidad de los Servicios*, Díaz de Santos, Madrid, 1988.

(24) Sintetizo aquí los 14 puntos de DEMING y otras versiones como las que recogen J. M. LAVADO y S. REGIDOR, *Los programas de Calidad Total*, en «Técnica Industrial», 210/1993, págs. 22 y ss.

Aquí entra el cuidado en la selección de los insumos, su concienzuda elaboración y la adecuada presentación del producto enajenado, pero también el énfasis en la durabilidad y completitud de las atenciones, la rapidez y oportunidad de los suministros, lo que en la terminología anglosajona se refleja en la expresión *Just in Time*. Se hace igualmente hincapié en los servicios postventa: reparaciones, consejos, adaptaciones, sustituciones, etc. (25).

La estrategia de la atención al cliente se maneja no sólo en relación con el que exteriormente paga y recibe las prestaciones demandadas, sino también interiormente en las distintas fases de la cadena productiva, en la que personas y departamentos suministran productos o servicios a otras, lo que a la postre culmina con la salida del bien al exterior.

Para que la gestión de calidad se consiga, la preocupación por su consecución debe calar en todos los miembros de la organización, en todos los puestos y niveles de responsabilidad. Puede ser contraproducente el que se imponga autoritariamente, trascendiendo al repertorio de cometidos de los distintos sujetos; tampoco es suficiente el que se incentive con mejoras y retribuciones la perfectibilidad de la aportación que incumbe a cada uno de los agentes. Es preciso que la filosofía de la calidad anime y entusiasme a cada uno de los que comparten el quehacer de la organización, lo que se consigue con técnicas predominantemente psicológicas, como los «círculos de calidad», que voluntariamente agrupan a miembros del mismo nivel que discuten y valoran las posibilidades de mejora, lo que ha tenido gran éxito en Japón pero menos en Europa, objetivos que también se persiguen interjerárquicamente por los «círculos de mejora», de composición multidisciplinar (26).

La idea que subyace, y que es sin duda acertada, es que todos pueden superar sus aportaciones, introduciendo modificaciones positivas y perfeccionamiento en sus propias tareas y orientando las ajenas. Nadie, por mecánicos y elementales que sean sus cometidos, está al margen de estas posibilidades; puede aflorar un caudal inexplorado de potencialidades humanas si se da lugar a ello mediante una adecuada motivación que encuentre suficiente receptividad.

Es obvio que la dinamización de este proceso no puede surgir espontáneamente; se requiere que desde la dirección se produzcan los impulsos. Debe partirse de una actitud reflexiva desde arriba que genere la atmósfera precisa para que se divulgue y se asuma la cultura

(25) Vid. J. SEGURA, *Problemas actuales de la economía española*, BANCAIXA, Valencia, 1992, pág. 16.

(26) Vid. J. M. LAVADO, S. REGIDOR, *Los programas de Calidad Total*, loc. cit., pág. 24.

de calidad, lo que no requerirá para su materialización un mayor esfuerzo físico ni intelectual, sino simplemente la asunción de la voluntad de hacer las cosas mejor, lo que con frecuencia supondrá el ahorro de medios.

La dirección debe, pues, animar el cambio y la persistencia en el talante perfeccionista, aunque por vías distintas a las de coacción y a las de mecánica imposición de cotas de rendimiento con penalizaciones si no se consiguen.

Hace tiempo que se opuso a los defensores a ultranza de la racionalización de los procesos y del *management*, matematicista, tayloriano, que acuñó las conocidas siglas POSCORB, que lo realmente importante era el liderazgo asumido que comporta la integración e identificación de los trabajadores con la empresa. Esta conclusión se amplifica sin vacilaciones por estas nuevas teorías, que enfatizan las ventajas de la participación de los integrantes de la organización en todos los procesos en que intervienen, asimilando como propios sus objetivos. De alguna forma se vuelve así a la tónica predominante en la empresa familiar de los comienzos de la industrialización, aunque desde luego sin sus componentes paternalistas y autocráticos, haciéndose plena confianza en la autonomía de la voluntad y propugnándose el respeto de la dignidad humana, factores éstos que, en definitiva, conectan con los conocidos efectos de la libertad para la eficacia de las relaciones y de las conductas de trascendencia económica, algo que ya intuyeron los romanos, que inventaron la institución de la propiedad privada de la tierra para incrementar la producción de cereales, lo que efectivamente consiguieron ya que el esfuerzo de los legionarios licenciados sobrepasó con mucho a los rendimientos de los esclavos, escasamente motivados, como se comprenderá, para mejorar su productividad.

La calidad total como objetivo no es un programa a plazo fijo; implica el cambio de mentalidad de los componentes de la organización y el reflejo permanente de estos hábitos en las tareas de producción de forma continua y a la vez incremental y perfeccionista. Reclama la formación permanente, la incorporación de nuevos o remozados sistemas de gestión, la receptividad hacia los progresos tecnológicos y la sustitución de los tradicionales mecanismos de control laboral por una política de relaciones humanas integradora de la fuerza del trabajo (27).

(27) Vid. R. FRAGUAS, *Trabajen más, más contentos*, donde se recogen las manifestaciones en este sentido de un experto internacional sobre estos temas, C. MARÍN, en «El País», 6-2-94; también, el suplemento empresarial de «El Mundo», *A debate la Calidad*, de 30-10-93.

II. LOS POSTULADOS DE LA CALIDAD TOTAL Y LOS PRINCIPIOS RECTORES DE LA GESTIÓN PÚBLICA

Debemos preguntarnos ahora si la estrategia de la calidad total puede ser asumida sustancialmente por la Administración pública y, en particular, por las Administraciones de más reducido espectro servicial. En principio detectamos en estos ámbitos grandes dificultades tanto estatutarias como sociológicas para que pueda prender la cultura de la calidad.

Pero esto no ha sido siempre; el funcionario weberiano fue, paradójicamente a este respecto casi japonés, estaba imbuido de admiración y respeto por el servicio y a él dedicaba sus mayores esfuerzos y desvelos. Posteriormente se deterioró la moral burocrática dando lugar, con la extensión de la Administración, a la rutina y a la explotación de las ventajas que suponían la seguridad en el desempeño del puesto de trabajo. El traslado a estos medios del sindicalismo no mejoró las cosas, introduciéndose, fuera de lugar, los planteamientos conflictivos de la lucha de clases, incorporándose a las tablas reivindicativas incrementos igualitarios en retribuciones: dinero y ocio. La tensión así generada, que propendía a descartar cualquier incentivación por rendimientos, deterioró el clima del medio de trabajo, en las antípodas de la ilusionada y creativa armonía que la dinámica de la calidad propugna, aunque este enfoque está en teoría, curiosamente, próximo a la ideología política del marxismo ortodoxo del que se abastecía el antiguo sindicalismo radical. Me refiero a los postulados del socialismo centralizado sobre la moral altruista de trabajo, que dio lugar a la creación de comités de producción, grupos de mejora, cuadros de honor para los empleados distinguidos y premios para los estajanovistas de élite.

Las circunstancias han cambiado, a uno y otro lado del antiguo muro; las relaciones en el seno de la Administración ya no son ni idílicas ni crispadas, pero la productividad y la receptividad hacia el altruismo no han aumentado, me parece, aunque siempre hay sectores, grupos y personas proclives a mejorar espontáneamente sus rendimientos. Pero hay indicios esperanzadores en los propios sindicatos, cuya colaboración es imprescindible; se aprecia una sensible propensión a seguir líneas de acción tendentes a potenciar la mejora técnica de los servicios, en parte por los riesgos que supone en estos momentos la opción emuladora de modelo privatizado, supuestamente más eficaz, si bien el acuerdo para modernizar la Administración en España sigue planteando básicamente objetivos gremialistas, tal como luce en el *Acuerdo Administración-Sindicatos* de 1991.

Pero no sucede lo mismo en otras latitudes; en Estados Unidos se ha creado un Consejo Nacional de Participación entre Administración Federal y sindicatos, que en enero de 1994 produjo un Informe para el Presidente sobre la implementación de la *National Performance Review*. La poderosa Federación Americana de Empleados del Gobierno respaldó la reforma que intenta el Vicepresidente GORE, que por su parte ha reconocido que para reinventar el gobierno es esencial el apoyo de los funcionarios (28).

Tras las anteriores consideraciones vamos a repasar someramente a continuación las más significativas premisas del quehacer administrativo, con el propósito de demostrar que, pese a las reservas apuntadas, son perfectamente modulables de acuerdo con los fundamentos de la calidad total. Empezaremos con los criterios nerviadores de la burocracia (29), no sin recordar con el equipo del Vicepresidente Al GORE que la «reinención» del gobierno no será ni fácil ni rápida (30); de hecho, este propósito fue asumido, sin éxito, por casi todos los Presidentes norteamericanos desde la Comisión Keep, de 1905, creada por Theodore Roosevelt, a la Comisión Grace, de Reagan, precedente (31) del proyecto Clinton.

Algo habrá que hacer porque es evidente que la Administración, en ninguna nación, está a la altura de la época y todos los ciudadanos del mundo se muestran insatisfechos, incluidos el 85 por 100 de los norteamericanos que demandan cambios fundamentales (32), porcentaje que quizás se superaría en España, donde la modernización del sector público es una asignatura crónicamente pendiente.

La reforma auspiciada por Al GORE intenta lisa y llanamente dar satisfacción a los ciudadanos y a los propios funcionarios, trasladando a la gestión pública federal las técnicas triunfantes en la empresa privada; no en vano sus principales colaboradores, D. OSBORNE y T. GAEBLER, pretendieron en una conocida obra que ha sido *best seller* en Estados Unidos (33) dar pautas para reinventar el gobierno trasladando el espíritu empresarial al sector público.

(28) Vid. B. STRATTON, *Reinventing Government through Labor-Management Partnerships*, en «Quality Progress», junio 1994, págs. 31 y ss.

(29) Por todos, A. NIETO, *La Burocracia. El pensamiento burocrático*, IEP, Madrid, 1976.

(30) Se calcula que el cambio tardaría en producirse en las grandes Administraciones entre seis y ocho años. Vid. *Reinventing US Government Will be neither Easy nor Quick*, en «FVI», septiembre 1993.

(31) R. C. MOE, *Reorganizing the Executive Branch in the Twentieth Century: Landmark Commissions Report 92-293 Gov*, Washington, 19 de marzo de 1992.

(32) Vid. B. POSNER, L. ROTHSTEIN, *Reinventing the Business of Government: An Interview with Change Catalyst David Osborne*, en «Harvard Business Review», mayo-junio 1991, pág. 134.

(33) D. OSBORNE, T. GAEBLER, *Reinventing Government, How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Adison and Wesley, 1992. Hay una traducción española publicada por Paidós Ibérica, Barcelona, 1994. Los autores mencionados expresa-

1. *La jerarquía*

Toda organización (34), formal o informal, relativamente compleja debe tener una cabeza, aunque ésta sea emanación del grupo y se limite a coordinar su funcionamiento, a mantener su continuidad y a cumplir con las decisiones autónomamente adoptadas; sin ello se produciría el desorden, la entropía empobrecedora.

Con ello no quiere decirse que todas las acciones colectivas deban necesariamente desarrollarse a través de procesos sólidamente concatenados, bajo la autoridad de una serie de agentes responsables, en un dispositivo de mando que a partir de un centro superior se desagrega en sucesivas instancias subordinadas, que son precedentes a su vez de las situadas en niveles inferiores.

La jerarquía surge en la organización de la Iglesia (35), y en estado socialmente puro tuvo su encaje laico más propicio en la Administración militar, de donde fue trasladada a la civil en Europa por Napoleón (36), convencido y maravillado de sus virtualidades. Desde muchísimo tiempo antes y con una escala territorial inmensa, este principio animó civilmente la estructuración del sistema de mandarínazgo en China, condenando con ello a este país al estancamiento durante milenios.

M. BALLBÉ, en una monografía importante de próxima aparición, sostiene, lo que parece convincente, que la rigidez de la línea de mando que tiene vinculaciones paralelas con el monopolio de la interpretación de la revelación religiosa, impidió también en Occidente el progreso científico y económico, lo que explicaría que tras la implantación del libre examen la Revolución Industrial se iniciase en países en que predominaba el protestantismo, con lo que coincidiría finalmente con Max WEBER (37), pero partiendo de hipótesis distintas; para éste, el triunfo del capitalismo se basó en los criterios calvinistas que conectaban el éxito con la gracia divina.

mente conectan con la obra de P. DRUCKER, *The Age of Discontinuity*, Harper, Nueva York, 1975. En la misma línea, K. SMITTEH, *Total Quality Management in the Public Sector*, en «Quality Progress», junio y julio 1993.

(34) Aunque realmente no es fácil saber lo que sea una organización, como apunta J. SUBIRATS en la «Introducción» de las extensas y sin duda, pese a todo, útiles *Lecturas de Teoría de la Organización*, dos volúmenes que totalizan 1.317 páginas editadas por el MAP, Madrid, 1993. Es significativo y obvio el título del estudio preliminar de G. RAMÍO y X. BALLART: «La complejidad estructural de la teoría de la organización».

(35) R. C. MOE, *Reorganizing the Executive Branch in the Twentieth Century: Landmark Commissions Report 92-293 Gov*, Washington, 19 de marzo de 1992.

(36) Para los estudios históricos me remito a la obra de A. NIETO ya citada y a su monografía anterior *El mito de la Administración Prusiana*, IEP, Madrid, 1962.

(37) Me refiero a su conocido ensayo sobre *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*.

Con la progresiva maduración del industrialismo, la jerarquía resurge con fuerza aportando criterios para la organización de las grandes empresas y la estructuración moderna del trabajo, en la que la línea ejecutiva se propugnaba hasta los contra maestres que vigilaban la cadena de producción.

La dirección científica que patrocinó TAYLOR (38) se basaba en una organización racionalizada que operaba autoritariamente de arriba abajo, en las antípodas de lo que hoy se propone como principio renovador.

Algún tiempo después, FAYOL (39) incluye en sus principios generales de administración la división del trabajo, la autoridad, disciplina, unidad de mando, dirección y centralización.

En el ámbito de la Administración pública, Max WEBER (40) destacó la superioridad técnica de la burocracia sobre cualquier otra organización y explicó su éxito para el desempeño de los cometidos públicos en las aportaciones de servidores del Estado, nombrados a perpetuidad, escalafonados jerárquicamente, y que contaban con retribuciones fijas atribuidas a partir de criterios preestablecidos.

Este modelo, como se comprenderá, cuadra mal con la filosofía de la calidad total que pretende sacar el mayor partido posible de todos los componentes de la organización, para lo que resulta imprescindible incrementar el ámbito de la autonomía individual más allá del circunscrito reducto de las predeterminadas modalidades de cumplimiento de las órdenes emanadas de los superiores.

No se persigue, por supuesto, erradicar íntegramente la jerarquía; siempre será necesario tanto en la fábrica como en la oficina pública determinar los puestos de trabajo, las categorías que los agrupan y los niveles de autoridad; lo que se propugna es la expansión de las responsabilidades de cada miembro de la organización, su voluntaria adhesión, la adopción como propios de sus fines y el incremento de sus prestaciones. Se espera mucho más de una persona motivada y libre para el empleo de los medios a su disposición, que del mimético seguimiento de instrucciones estandarizadas.

Los denominados círculos de calidad ya mencionados persiguen en este sentido la socialización de las iniciativas renovadoras mediante la búsqueda espontánea de progresos y perfeccionamientos.

Este es uno de los principales objetivos de la reforma sugerida por el Vicepresidente norteamericano cuando pretende dar más po-

(38) «Principios de la Dirección científica», en *Lecturas de Teoría de la Organización*, vol. I, págs. 67 y ss.

(39) «Principios generales de la Administración», en *Lecturas*, vol. I, págs. 89 y ss.

(40) Vid. A. NIETO, *La Burocracia*, cit., págs. 474 y ss.

der a los servidores públicos, especialmente a los situados en los niveles más bajos, disminuyendo correlativamente mandos intermedios, controladores y fiscalizadores (41).

La creación de una atmósfera de confianza y de autodisponibilidad puede favorecerse, según esta propuesta, mediante la instauración de horarios flexibles y la eliminación «de una vez por todas de la obligación de fichar a la entrada y salida del trabajo durante la semana laboral media» (42).

La cultura participativa es esencial para la mejora de los resultados que se propone la estrategia de la calidad total y se acompaña con la sustitución, o más bien complemento, de la jerarquía formal con la dirección proveniente de un liderazgo de carácter socioinstitucional, no desprovisto de componentes carismáticos, que a todos los niveles proporcione impulsos motivadores y suministre los elementos identificadores de la organización.

Seguramente al margen de la formalización científica de los dictados de la calidad total, se ha producido ya en este sentido una mutación profunda y espontánea de la estructura operativa de la empresa privada, triunfando el denominado modelo californiano, pujante y emergente, intensamente descentralizado, sobre el jerárquico tradicional, que simbolizaba el ejecutivo que impartía enérgicas instrucciones telefónicas a sus subordinados, popularizado desde los estudios cinematográficos de Hollywood.

Con un cierto apresuramiento (43) se han localizado, como vimos, en el Japón los orígenes de estas corrientes renovadoras de los sistemas productivos, aunque es cierto que ha sido en estos medios donde han conseguido una mayor difusión al amparo de tradiciones fundamentalmente arraigadas en la sociedad japonesa, en las que el confucionismo juega un papel predominante.

Confucio, que como es sabido fue un filósofo y no un taumaturgo, se hizo eco de atávicas tendencias con las que pueden conectarse causalmente los impulsos que han favorecido el éxito económico de Japón y de otros países del mismo área cultural (44), proclives al acatamiento moral de ciertos centros de poder, cuyo liderazgo se reconoce sin mayor estruendo jurídico, lo que puede ser el caso del Mikado y, en el contexto que aquí manejamos, del legendario Ministerio de Industria que nuclea, informal pero eficazmente, las empresas ja-

(41) En Norteamérica, en la Administración federal existen 700.000 empleados en estas funciones: Al GORE, *Informe*, cit., pág. 85. En contraste, en la empresa hotelera Ritz-Carlton de Atlanta sólo existían 12 directivos para 11.500 empleados.

(42) Al GORE, *Informe*, cit., pág. 104.

(43) Lo que justamente denuncia Cándido VELÁZQUEZ-GAZTELU, en *Calidad Total en los Servicios Públicos y en la Empresa*, MAP, 1992, pág. 57.

(44) Sobre la tradición confuciana del Estado fuerte, vid. P. BUSTELO, *Economía Política de los nuevos países industrializados asiáticos*, Siglo XXI, 1990, págs. 195 y ss.

ponesas, y de la posición de los directivos de éstas con relación a sus empleados.

Con otros componentes, puramente racionales, Occidente no ha sido ajeno a estas tendencias que fueron abordadas científicamente con anticipación precursora por autores que adoptaron una perspectiva crítica frente a la burocracia, o que dedujeron a partir de observaciones sobre el comportamiento de trabajadores cómo la mayor libertad y el trabajo en grupo impulsan la productividad, constatándose las ventajas de la participación y dirección consultiva, de la descentralización y delegación, de la aceptación de responsabilidades y apreciación del trabajo.

En el sector público deben recordarse los estudios de GULICK (45) sobre articulación de responsabilidades entre políticos y técnicos, y la impugnación de la organización burocrática llevada a cabo por CROCIER.

La jerarquía, sin embargo, no es la causa de todos los males que se detectan en la Administración; de una forma u otra es inherente a todo sistema que suponga una intrínseca complicación, diríamos que se corresponde tanto con lo físico en general como con lo biológico. Lo patológico está en los excesos, en el énfasis exclusivo en la autoridad y la disciplina sofocando la adhesión voluntaria y la participación ilusionada.

En nuestro país tenemos ejemplos significativos como el servicio de Correos, que funciona con los mismos esquemas de siempre y cuyo deterioro hoy es indudable, pero que antes era la organización más eficaz del país; hoy su funcionamiento deja mucho que desear y ha sido sustancialmente suplantado por organizaciones privadas que cobran elevadas percepciones. Quizás en la decadencia del servicio haya influido el aflojamiento de los vínculos jerárquicos, pero la causa está sin duda en la pérdida del *ethos* compartido (46). Otro de los servicios objeto de general estima, la Guardia Civil (47), mantiene sin embargo su espíritu y coherencia gracias precisamente a la aunción de la jerarquía con la moral del cuerpo, pese a los devastadores acontecimientos que han afectado recientemente a su cúpula.

En nada ha favorecido el buen funcionamiento del Estado el dismantelamiento, formal o material, de Cuerpos especiales de la Administración de larga tradición, que se han liquidado a impulso de cier-

(45) L. GULICK, URWICK, *Ensayos sobre la Ciencia de la Administración*, trad. esp., ENAP, Madrid, 1973.

(46) Como puntualiza con razón Emilio DIEZ DE CASTRO, en *Callidad Total en los Servicios Públicos*, cit., pág. 40.

(47) Me remito al Prólogo que redacté para la monografía de J. J. SÁNCHEZ DIEZ, *El Derecho a la huelga de los funcionarios públicos*, Cívitas, Madrid, 1990.

tas mezquindades mesocráticas, lo que ha sido necesario corregir mediante la creación de organizaciones de élite como la Agencia Tributaria.

Hay, pues, campo sobrado para la modulación de las nerviaciones fundamentales de la Administración, dando entrada prudentemente a las corrientes participativas insistentemente aludidas en la Constitución (48) y que ni son, por tanto, ajenas al Derecho ni deberían orillar al aparato personal de los servicios públicos.

2. *Legalidad*

Por mucho que lo intentemos, la Administración no puede equipararse sin más a las organizaciones privadas, lo que la privaría de las características que han propiciado su existencia. La recluta de los funcionarios debe hacerse con base a los postulados recogidos en la propia Constitución, que obligan a garantizar la igualdad de oportunidades y a respetar los valores de mérito y capacidad. Ni los más entusiastas propugnadores del Estado liberal asumirían que la integración de los cuadros de la Administración se realizase con criterios políticos o simplemente discrecionales, y que la promoción se basase en la personal apreciación de los superiores jerárquicos (49).

El poder Ejecutivo, en el que la Administración se integra, está, como el Judicial, sometido plenamente a la Ley y al Derecho, como sanciona sin ambages la Constitución (art. 103.1). Es por tanto un sin sentido, sólo propio de la inmadurez de ciertas disciplinas sociales, el descalificar el modelo normativo (50), que no es otro que el derivado de los imperativos del Estado de Derecho, a extramuros del cual sólo existe el autoritarismo político o tecnocrático, que suelen coincidir, por cierto, o el caos.

La empresa privada no es tampoco un páramo ajeno de regulaciones; pocas actividades hay, por cierto, tan minuciosamente reguladas como la bancaria, y no me refiero a las normas exteriores de carácter público, sino a las interiores a la empresa y a las voluntariamente asumidas en el sector (51).

Pero ni en el sector privado ni en el público, la autonomía de los componentes de las respectivas organizaciones debe estar abruma-

(48) Artículos 9.2, 23.1 y 105, entre otros.

(49) Suscribo íntegramente las, a mi juicio, impecables reflexiones que aporta en su ponencia A. MARTÍN ACEBES sobre las limitaciones a la utilización del concepto de cliente en la Administración: *Calidad Total en los Servicios Públicos*, cit., págs. 90 y ss. y, sobre todo, pág. 100.

(50) Como se apunta en alguna obra editada por el MAP.

(51) Vid. A. L. MARTÍNEZ, *Gestión de la calidad total en la Administración Pública Española*, «ICE», núm. 724, 1993, pág. 125.

doramente mediatizada. Los agentes económicos disfrutaban, evidentemente, de mayor libertad que los que operan en el seno de la Administración, pero ambos sectores deberían profundizar, con los debidos temperamientos en el último caso, en la ampliación de la capacidad decisoria de quienes deben afrontar responsabilidades concretas. Las tendencias, como vimos, van por ahí; la empresa privada lo ha asumido ya, o está obligada a hacerlo si no quiere sucumbir ante la competencia; la pública debe tratar de seguir el mismo camino (52). Como gráficamente recuerda Arcadio L. MARTÍNEZ, los dinosaurios desaparecieron en bloque después de disfrutar de una situación predominante durante ciento cincuenta millones de años por no haber sido capaces de adaptarse al cambio.

Pero una cosa es que respetemos de buena gana el principio del imperio de la Ley, para lo que no es necesario reflexionar en democracia, basta con el sentido común, y otra aceptar de buen grado que un denso entramado reglamentario deba sustituir la creativa iniciativa de los componentes de las organizaciones públicas. He reclamado en otro lugar un mayor Estado y una Administración más reducida, en lo que no me parece necesario insistir (53).

El distinguido promotor de la reforma de la Administración norteamericana detectaba con consternación y escándalo que, por ejemplo, en el Manual de Personal Federal existen 900 páginas de instrucciones sobre un solo tema: cómo rellenar un formulario estándar, de los cuales la Oficina de Recursos Humanos de la Marina cumplimentó en un solo año un volumen equivalente, una vez apilados, a seis veces la altura del monumento a Washington (54). Otro indicador de este abigarrado y acumulativo conjunto de interacciones reglamentarias lo constituye el que en una milla de la Bahía de San Francisco se conciten las regulaciones provenientes de 400 Agencias.

La situación en Europa no es mucho mejor (55); en 1991, el acervo comunitario estaba integrado por 21.000 disposiciones (56); en Francia existían 82.000 reglamentos (57), y en España, 12.488 disposiciones administrativas estatales, a las que hay que sumar las autonómicas y locales. La asimilación de la producción jurídica estatal requeriría la memorización de 30 páginas diarias (58).

(52) «La desfasada jerarquización que sigue atenazando a la Administración está siendo abandonada por las empresas en alza»: Al GORE, *Informe*, cit., pág. 80.

(53) *La liberación de la economía. Más Estado y menos Administración*, Trivium, Madrid.

(54) Al GORE, *Informe*, pág. 25.

(55) Datos que tomo de la *Memoria* del Consejo de Estado 1992, págs. 151-153.

(56) Según el Banco de Datos Celex de las Comunidades Europeas.

(57) De acuerdo con las cifras aportadas por el *Conseil d'Etat* francés, Rapport n. 43.

(58) *Memoria*, cit., pág. 151.

Paradójica, pero comprensiblemente, el remedio precisa de un encabezamiento normativo que dinamice el proceso de corrección; así, en USA el Presidente se propone dictar Directivas para que todas las Agencias federales reduzcan en un 50 por 100 en tres años sus Reglamentos, y en julio de 1993 se aprobó la Ley de Eficacia y Rendimiento del Gobierno.

3. *Eficacia*

La Administración no debe sólo respetar a la Ley, sino, dentro de este marco, actuar con eficacia (59) y, por ende, con eficiencia (60). Este es también un principio constitucional que preside el obrar administrativo (61) y que incorporé en su día a mi concepto del Derecho Administrativo, y que también estimo es ampliable a la gestión de la Justicia (62).

Es una falsa imagen del Derecho Administrativo la que le presenta como un conjunto de normas destinadas a proteger a los ciudadanos de los desmanes de la Administración y de sus agentes, como si éstos tuviesen la patológica proclividad a avasallar a aquéllos o a imponerles innecesariamente, con morosa satisfacción, todo el peso de la Ley. Por supuesto que el respeto de ésta se supone en un Estado civilizado tanto por parte de los administradores como de los administrados, pero más allá de la óptica defensiva justificada en algún momento histórico para la superación del Antiguo Régimen y su secuela de atropellos a las libertades, debemos hacer hincapié en la segunda ola de derechos fundamentales, los de carácter social, que suponen la exigencia activa al Estado de prestaciones y servicios facilitados en las mejores condiciones posibles, tanto técnicas como económicas, lo que desde otra perspectiva supera el agotamiento del quehacer administrativo en la mera gestión de potestades (63).

En esta época neoliberal se podrá discutir la amplitud del espectro de competencias que la Administración debe desempeñar por sí o

(59) La Revista «Documentación Administrativa» dedicó su núm. 218-219, de 1989, monográficamente a este tema, incluyendo un excelente trabajo de L. PAREJO sobre *La eficacia como principio jurídico de la actuación de la Administración Pública*, págs. 15 y ss. Vid. también L. ORTEGA, *El resto dogmático del Principio de Eficacia*, MAP, 133/1994, págs. 11 y ss.

(60) Lo que ya detectó LEISNER, *Effizienz als Rechtsprinzip*, Mohr, Tübinga, 1971.

(61) Artículo 103.1.

(62) Como puntualiza J. M. CANALES, *La Administración de la Justicia: Hacia una visión gerencial del servicio público de la Justicia*, en «Revista de Estudios Políticos», núm. 73, 1991. Vid. también mi libro *La eficacia social de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, MAP, Universidad de Alicante, 1989.

(63) Vid. J. M. CANALES, *La demanda de producción de bienes y servicios y la concepción del administrado como cliente en el proceso de la modernización administrativa*, en «Revista Gallega de Administración Pública», núm. 5, 1993, pág. 185.

a través de colaboraciones particulares, pero siempre quedará un elenco indeclinable de funciones y responsabilidades públicas cuyos destinatarios, incluidos los propios defensores del abstencionismo estatal, desean se desempeñen con la máxima eficacia.

Con ello conectamos con la estrategia de gestión de calidad total y con la atención primordial al cliente, cuyos predicados son de aplicación al campo de los servicios públicos aunque con matizaciones y adaptaciones.

La Administración no se propone realizar beneficios económicos, salvo que gestione empresas públicas equiparables a las privadas. Tampoco pretende ampliar al máximo su actividad, sino que en la mayoría de los casos lo ideal es que ésta disminuya; así se pretende que existan menos necesitados de la asistencia social, menos parados, menores perspectivas de conflictos bélicos, menos impuestos. El mejor Estado del Bienestar es el que no es realmente necesario.

Pero esto es, desgraciadamente, una utopía en negativo; nos guste o no, queda un dilatado espacio de competencias de la Administración que debe ser atendido por servicios públicos tenazmente reclamados por sus destinatarios inmediatos, con el respaldo de la abrumadora mayoría de los ciudadanos.

Sin embargo, no es fácil identificar sin más a administrados con clientes y tampoco la Administración se comporta como un simple proveedor privado. Hay servicios que pueden ser indistintamente prestados por ésta o la empresa privada y no hay razón para que no se establezca una competencia entre ellos. Si el Estado, vía cheque escolar o sanitario, igualase a todos los aspirantes a su utilización; ello haría que en función de la calidad de las prestaciones se discriminasen las elecciones respectivas. Pero, aun así, el régimen de servicio público directa o indirectamente imperante supondría limitaciones impensables en la empresa privada pura, como las condiciones de acceso o las características de las prestaciones mínimas.

En otros casos es imposible determinar quiénes son los clientes concretos, ya que lo son todos los ciudadanos: defensa, cultura, servicio exterior, etc. Lo que es extensible al conjunto de los servicios, ya que los ciudadanos en general tienen interés en su buen funcionamiento.

La Administración, como recuerda A. NIETO, no está siempre sometida a la demanda social, sino que aspira incluso a modificarla (64). Buena parte de los ciudadanos están, además, insuficiente-

(64) A. NIETO, *Reforma administrativa y modernización de la Administración Pública. ¿Un problema pendiente?*, en «Revista Vasca de Administración Pública», núm. 23, 1989, pág. 129. Este solvente autor, el más cualificado experto de nuestro país en temas de función pública, está sólo aparentemente en las antípodas de lo que aquí se sostiene, detec-

mente informados y por ello carecen de adecuada motivación, lo que puede afectar a su pasividad frente a la conservación de los recursos naturales, a la tutela del ambiente o a la defensa del paisaje. Finalmente hay usuarios de ciertos servicios que sólo irónicamente podrían considerarse como clientes: penados, sujetos tributarios, infractores de tráfico.

Sin embargo, en todos estos supuestos, aun en los últimamente mencionados, hay elementos que los aproximan al régimen de atención al cliente en las empresas privadas. Ya en 1987 la OCDE asumía este enfoque propugnando una nueva cultura administrativa que interiorizase la misión servicial de la Administración (65). No hay razón alguna para que no se atienda con eficacia y cortesía a los contribuyentes, a los reclusos y a los infractores de las normas de circulación, como ya se hace, me consta, por lo general.

En muchos servicios la condición de usuario es, no obstante, homologable con pocas reservas a la de clientela de las empresas privadas, transportes, comunicaciones, educación, etc., si bien aquí eventuales desatenciones o ineficiencias no suelen tener la sanción correspondiente: abandono, pérdidas económicas insoportables para las empresas.

Pero puede haber reacciones que produzcan efectos parangonables, como el acceso organizado a los medios de comunicación de los usuarios despechados, la reacción de organizaciones de consumidores, con trascendencia política e incluso administrativa para los responsables de estas disfunciones.

El sector público debería conocer la imagen que suscita en los ciudadanos en general y en particular en los destinatarios de determinados servicios, en cuanto a la calidad de las prestaciones, las atenciones deparadas y la bondad de los resultados. Para ello se dispone de técnicas similares a las utilizadas en el sector privado: encuestas, consultas y otras aplicaciones de la mercadotecnia.

No debe olvidarse tampoco la utilidad en términos emulativos de la convocatoria de concursos para adjudicación de premios de calidad en el seno de la Administración, lo que se hace ya con éxito en otras naciones.

tando que la jerarquía administrativa «ha saltado rota en mil pedazos», y que «con la Función Pública actual no hay Administración eficaz posible» (*op. cit.*, págs. 134 y 135), en lo que convengo, pero, sin embargo, aunque sustenta un cierto escepticismo hacia la llamada «cultura administrativa», alienta al seguimiento de este proceso en ausencia de otras soluciones.

(65) OCDE, Comité de Cooperación Técnica, *La Administración al servicio del público*, París, 1987; trad. esp., MAP, 1988. Vid. también Arcadio L. MARTINEZ, *Gestión de Calidad Total*, cit., pág. 116, que señala que el usuario de los servicios no es un súbdito sino un consumidor y un cliente en el mismo sentido. J. M. CANALES, *La demanda de producción de bienes y servicios y la concepción del administrado como cliente*, loc. cit., pág. 184.

III. ADMINISTRACIÓN LOCAL Y AUTONÓMICA

La Administración autonómica no ofrece especiales singularidades a la hora de instaurar una gestión de calidad, aunque puede beneficiarse para ello de su menor escala y de su relativa novedad. Me parece que es la Administración local la que está en las mejores condiciones de partida para modernizar sus actuaciones en la línea que venimos propugnando.

1. *Las ventajas de la descentralización*

La filosofía a la que responde la Administración local constituye una sólida base para la gestión de calidad total, lo que explica que la reforma propuesta para la Administración federal norteamericana incluya un capítulo referido al refuerzo de las competencias y de los medios de los Municipios, garantizándoles una cobertura financiera adecuada para cubrir los servicios encomendados por las instancias federales, y liberándolos de mediatizaciones innecesarias.

Teóricamente, la devolución de poderes que este tipo de Administración supone, al autorresponsabilizar del ejercicio de las competencias locales a los propios destinatarios, implica hipostatizar al máximo la identificación cliente-administrado, lo que es patente en los supuestos, escasos, de democracia directa que ha estudiado E. ORDUÑA (66).

Lo normal será, sin embargo, que la responsabilidad de la gestión municipal y provincial se encomiende a los representantes elegidos que integran el Ayuntamiento, pero aun así la intermediación entre ediles y vecinos sigue siendo acusada, aunque con graduaciones en función de la dimensión de los Municipios, siendo fácil la comunicación inmediata e informal entre administrados y administradores.

La experiencia acredita que incluso en grandes urbes de rango metropolitano, como veremos en el caso de Barcelona, es posible introducir perfeccionamientos que mejoran la relación de los habitantes con el aparato municipal.

La legislación de Régimen Local, promulgada mucho antes de que afloraran las preocupaciones sobre la calidad total, incluye regulaciones que anticipan esta versión gestora, si bien no basta con las leyes; es necesario también aquí que se impulse desde arriba la efec-

(66) Me refiero a su libro *La democracia directa municipal. Concejos y Cabildos abiertos*, Madrid, Cívitas, 1994.

tividad de las posibilidades participativas existentes, ayudando a aflorar desde abajo una movilización coincidente, con lo que se generaría un doble circuito que permitiría circular avances para la mejora de los servicios y la satisfacción de sus destinatarios.

La normativa básica en la materia, fiel a los dictados constitucionales, hace hincapié en la eficacia de la gestión (67), lo que recoge una larga tradición en la materia, posibilitando a la par el que los vecinos estén presentes en las deliberaciones municipales plenarias (68), facultándoles para constituir asociaciones en defensa de sus intereses (69) para defender ante los tribunales, sustituyendo a la Corporación en determinados supuestos (70), pudiendo participar en la gestión municipal y colaborar voluntariamente en ella (71).

Las autoridades municipales están obligadas a desconcentrar la gestión, aproximándola a las colectividades afectadas cuando sea conveniente (72); pesa sobre ellas la obligación de informar al vecindario (73) y de organizar, si es necesario, consultas populares (74).

En los procesos internos de toma de decisiones hay elementos que deberían favorecer una buena gestión, cual es la existencia en estos medios de comisiones especializadas, integradas por políticos y funcionarios, lo que facilita la comunicación entre ellos y propicia la adopción de soluciones técnicamente idóneas y políticamente gratificantes.

Pero, como anticipábamos, esto no basta; la valoración de la gestión municipal en la mayoría de las ciudades de cierto tamaño no es buena y los vecindarios, salvo problemas concretos y puntuales, se inhiben, lo que resulta cómodo para los que están en el poder.

La función pública local habría de ser captada para estas nuevas andaduras, lo que es a todas luces imprescindible, acentuando sus posibilidades de carrera, en la línea, aunque no mimética, de la formación permanente que practicaban los antiguos Cuerpos Nacionales.

(67) Artículo 6.1 de la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases de Régimen Local, de 2 de abril de 1985.

(68) Artículo 88 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales, RD 25/1986, de 28 de noviembre, y artículo 70.1 de la Ley de Bases.

(69) Artículos 69.2 y 72 de la Ley de Bases.

(70) Artículo 68.2 de la Ley de Bases.

(71) Artículo 18.1.c) de la Ley de Bases.

(72) Artículo 24 de la Ley de Bases.

(73) Artículos 18.1.e) y 69.1.

(74) Artículo 18.1.f) en relación con la Ley Orgánica 9/1980, de 18 de enero.

2. Algunos avances

No tengo, desgraciadamente, información sobre la posible adaptación de la Administración local de nuestro país a estas nuevas coordenadas. Creo que estas inquietudes no han llegado como tales formalmente a estos medios, lo que sucede, por cierto, con raras excepciones con los restantes sectores de la Administración pública de nuestro país, aunque me consta que hay iniciativas reconducibles a la estrategia de la calidad total, como la tendente a informar a los vecinos y a recibir sus sugerencias, vía publicaciones, campañas de prensa y radio, televisiones locales, líneas especiales telefónicas. Algunos Ayuntamientos mantienen estables conexiones con las asociaciones vecinales y las apoyan con medios y facilidades.

Me parece significativa la experiencia del Ayuntamiento de Barcelona, de la que se informó en una reunión que tuvo lugar hace algún tiempo en el Instituto Nacional de Administración Pública (75).

Entre las medidas instauradas por este Municipio debe mencionarse el «Teléfono de Información», al que por su éxito hubo de incorporarse un dispositivo *audiotex*, que canalizó hasta 2,7 millones de llamadas, de las cuales dos millones fueron atendidas a satisfacción de los comunicantes, y el «Servicio de tramitación telefónica», que consiguió resolver 60.000 expedientes.

Pero lo que me parece más sugestivo, en la línea de atención al administrado, es el proyecto de creación de una Oficina Integrada, incluido en el Plan de Modernización, que refundirá competencias dispersas en otros centros y dependencias, constituyendo una especie de microcosmos administrativo, accesible cómodamente por el cliente.

Pero hay mucho camino por andar y, desde luego, el tránsito no puede ser impulsado únicamente por vía de autoridad. La nueva cultura necesaria sólo puede venir del autoconcienciamiento, de la colaboración de todos los implicados: usuarios, políticos, administradores y, sobre todo, también aquí, como dijimos, del apoyo de los sindicatos.

(75) *La Calidad Total en los Servicios Públicos*, cit., págs. 135 y ss., donde se recoge la intervención de Ernest MARAGALL.

