

Presentación

«(...) es porque el sistema administrativo público ha llegado a ser tan importante y porque su eficacia condiciona el desarrollo de la sociedad entera, por lo que debe cambiar absolutamente de prácticas y de filosofía. En un Estado arcaico limitado se pueden tolerar ciertas disfunciones y rutinas; en un Estado moderno se vuelven insorportables.»

Michel CROZIER

Un número monográfico de DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA dedicado al uso de las técnicas gerenciales en la Administración pública puede resultar chocante para sus lectores habituales. Como receptor del encargo de proponer al Consejo de Redacción el contenido del número, y posteriormente de su coordinación, me consta el interés del Consejo y del director de la revista por editarlo, precisamente en unos momentos —mediados de 1990— en que el debate sobre algunos aspectos de la modernización de la Administración cobraba nuevo auge.

Inicialmente se pensó en publicar el presente número a continuación del 218-219, dedicado al estudio del principio de eficacia en la Constitución Española. Se pretendía con ello resaltar el contraste entre dos percepciones distintas, y ambas legítimas, de la eficacia: la primera, estrictamente jurídica, centrada en el estudio de uno de los principios constitucionales que deben inspirar el funcionamiento de la Administración; la segunda, de carácter gerencial, orientada a la puesta en práctica de dicho principio mediante la aplicación de determinadas técnicas y métodos de trabajo. Tal continuidad no ha sido posible, pero el propósito sigue siendo válido, sin duda alguna. Y sobre todo sigue vigente el problema de la inadecuación entre las necesidades que debe satisfacer la actuación administrativa y lo que podríamos denominar, heterodoxamente, su modo de producción, más propio de una Administración limitada, como antaño, a los ámbitos de la seguridad, la justicia y la defensa, que del aparato burocrático del Estado del bienestar que gestiona el 42 por 100 del PIB.

Al hilo de todo ello, y como el debate sigue abierto, quizá sea oportuno exponer algunas ideas sobre este asunto antes de entrar en el contenido del número propiamente dicho.

Los sistemas actuales de reclutamiento, selección, formación y perfeccionamiento de nuestros funcionarios se corresponden, en términos generales, con el modelo elaborado a finales de los cincuenta y principio de los sesenta para dar satisfacción a las necesidades que en aquel momento tenía la Administración española: articularse jurídicamente, estructurarse organizativamente y garantizar el predominio de las normas en la gestión, frente a otros criterios.

Estas necesidades se producían en un contexto cuyas características principales eran un relativo aislamiento internacional, la ausencia de presión de los ciudadanos sobre el aparato administrativo, una competitividad empresarial prácticamente inexistente y una actividad del sector público reducida en términos económicos, aparte la importancia de la faceta reguladora.

Aquellas necesidades han sido satisfechas, mientras con el curso del tiempo, que ha hecho evolucionar a la Administración, y con las transformaciones sucedidas en nuestra sociedad han ido apareciendo otras nuevas, o anteriormente no prioritarias, que exigen nuevos planes y actuaciones específicas para ser satisfechas.

Dejando aparte la transición política y otras transformaciones sociales, culturales, etc., resulta imprescindible referirse a la plena integración de España en las Comunidades Europeas. Esta circunstancia, junto con la superación de la crisis económica en los ochenta, ha posibilitado que determinadas áreas del sector económico privado estén protagonizando una mejora organizativa, tecnológica y productiva que puede dar lugar a un incremento del desfase —esta vez en términos cualitativos y no meramente cuantitativos— entre sus necesidades y la respuesta que el sector de la Administración con el que se relacionan está en condiciones de ofrecerles.

Creemos que en el escenario de la España de los noventa, caracterizado por su internacionalización, por la alta competitividad, por la amplitud de la actuación gubernamental y por la presión de los ciudadanos sobre el aparato administrativo, las necesidades que hoy tiene la Administración o, mejor dicho, las diferentes organizaciones que integran la Administración, se refieren a la *eficacia*, es decir, a los *resultados* que obtienen y a la mejor manera de alcanzar sus *objetivos*.

Se requieren nuevas formas de gestión en nuestro aparato administrativo. La extensión de la actuación pública, la complejidad de los problemas a solucionar y la calidad con que es preciso gestionar, exigen cambios radicales en la forma de dirigir las organizaciones públicas. Pero los cambios, como señalan SHAPIRO y KAUFMANN, no pueden limitarse a los procedimientos de base en las organizaciones, aunque

esto sea imprescindible también para mejorar determinados aspectos de la gestión. El cambio instrumental debe ser consecuencia del cambio en la dirección, en el establecimiento de los objetivos, en la planificación, en la evaluación y en la valoración de la responsabilidad.

Todo lo anterior no es un fenómeno que se esté produciendo aisladamente en nuestro país. Más bien al contrario. España, como consecuencia del aislamiento a que se vio sometido por la dictadura, ha ido reproduciendo con décadas de retraso los movimientos sociales y económicos que ya habían tenido lugar en otros países europeos.

En la materia que nos ocupa ya en los sesenta se comenzó a manifestar la crisis de la legitimidad de los poderes públicos como consecuencia de su incapacidad para dar adecuada satisfacción a las necesidades sociales. Las acusaciones de ineficacia, irresponsabilidad, negligencia, etc. (GOURNAY, B.), eran la punta del iceberg de una conciencia social que había puesto fin a la aceptación de la legitimidad fundada exclusivamente sobre principios jurídico-constitucionales, bien fueran la fuente del poder (el principio de la potestad pública) o su finalidad (el criterio del servicio público), y desde hace años se viene aceptando que la legitimidad de la Administración debe fundarse también en su eficacia, es decir, en los resultados que se obtienen de su gestión.

Diversos factores han ido consolidando esta línea argumental: por un lado, conforme el sector público ha ido asumiendo nuevas funciones en los ámbitos de la sanidad, la educación, la industria, el medio ambiente, los servicios sociales, etc., se ha visto obligado a desarrollar actividades típicamente empresariales que anteriormente eran patrimonio exclusivo del sector privado. La propia complejidad de las necesidades sociales a satisfacer ha hecho que las formas tradicionales de organización administrativa se revelaran como inadecuadas para desarrollar las nuevas actividades y ha sido preciso idear, adaptar o, simplemente, transplantar modalidades ajenas hasta el momento. Por otra parte, el incremento constante de la parte del Producto Nacional Bruto de los diferentes países consumido por las respectivas administraciones, carga considerada ya inasumible como consecuencia de los cambios económicos ocasionados por la crisis de los setenta (ETXEBERRÍA, K.), ha puesto de manifiesto la necesidad de introducir en la gestión pública criterios de eficiencia que hasta el momento sólo el mercado imponía al sector privado.

Hasta tal punto se ha producido ese acercamiento que algunos autores (ANSOFF) rechazan la división tajante entre sector público y privado y acuñan nuevos conceptos, como *organizaciones al servicio del entorno* (OSE), que englobaría a aquellas pertenecientes tanto a uno como otro, siempre que reunieran determinadas características de prestación o producción de bienes y servicios a la sociedad.

Entre nosotros, LUCIANO PAREJO, en un reciente trabajo publicado en esta misma revista, que, desde sus presupuestos teóricos e ideológicos, constituye una de las mejores aportaciones sobre la materia, también se ha ocupado de la tensión existente entre la aspiración a una mayor eficacia y la tradición existente en nuestra Administración hacia valores predominantemente jurídico-formales: «Es evidente que entre nosotros la mayor atención doctrinal prestada a la construcción y depuración del Estado de Derecho y los principios y técnicas de él derivados (...) ha conducido a un apreciable escoramiento de la perspectiva desde la que la ciencia jurídico-administrativa contempla el Estado; perspectiva que en la maquinaria estatal realza el sistema de frenos en perjuicio del sistema de impulso.»

Y como el mismo PAREJO se encarga de subrayar, esta desigualdad no ha variado después de la promulgación de nuestra Constitución, pese a la referencia expresa que en ella se hace al principio de eficacia.

Retomando la idea inicial, parece evidente que nuestra formación, tanto la de los funcionarios como la de los directivos, no se ajusta a las nuevas necesidades, al haberse realizado de acuerdo con un modelo que no contemplaba las necesidades actuales.

La formación es predominantemente jurídica y eso, tal y como hace décadas que señaló FORSTHOFF, ya no es suficiente. Hemos pasado de una Administración liberal, eminentemente jurídica, a otra en la que el hecho administrativo se enfoca desde perspectivas diferentes y en la que los expertos en Derecho adquieren una nueva dimensión como *previsores de accidentes jurídicos* en la actuación administrativa. En la misma línea, más recientemente CHEVALIER y LOSCHAK han constatado este proceso: «el administrador jurista se ve sustituido por una nueva raza de funcionarios cuya biblia ya no es el código, sino las consideraciones económicas y sociales».

También entre nosotros Alejandro NIETO se ha referido, con un espíritu notablemente más crítico que otros, a la necesidad de este cambio, señalando las carencias del Derecho administrativo para orientar la actuación de la Administración «para ser mínimamente eficiente y para responder de manera eficaz a las exigencias sociales».

Este proceso no está, ni estará en el futuro, exento de polémica y de interpretaciones diferentes acerca de cuáles son los objetivos, pretensiones y consecuencias finales, según sea la posición desde la que se analizan propuestas y hechos (y habría que reconocer que, de momento, hay más de aquéllas que de éstos). Cuando entre nosotros se aboga por llevar a cabo determinadas transformaciones en la organización y funcionamiento de la Administración para conseguir elevar sus niveles de eficacia, es decir, para mejorar los resultados de su gestión: simplificarla, racionalizarla, reducir tiempos, mejorar la calidad, trabajar en términos de coste y no de gasto, optimizar los recursos hu-

manos, etc., todo esto se percibe como una amenaza potencial, y a veces hasta real, a la seguridad jurídica de los ciudadanos y de la propia Administración, pese a que se reconoce que no en vano el principio de eficacia es el primero de los que nuestra Constitución menciona al referirse al funcionamiento de la Administración pública y que es éste «un principio en alza tanto en toda la teoría de la Administración como en todos los planteamientos sociales, como en la demanda social» (HIERRO, L.).

Es falsa la lectura que contrapone «eficacia» a «seguridad». La segunda es una conquista, en algunos aspectos muy reciente, a la que nadie pretende renunciar, ni poner en peligro, en aras de la eficacia. Los términos no son «eficacia en lugar de derecho» sino «además de». De lo que se trata es de reducir «el procedimiento legalmente establecido», que hoy constituye un fin en sí mismo, a sus justos términos: «un instrumento, entre otros, al servicio de una política cuyas finalidades se hallan definidas fuera de él» (D'ARCY). En este sentido, las críticas a lo jurídico en la Administración hay que interpretarlas, y así se ha dicho expresamente, como crítica al *juridicismo* existente en ella, es decir, a la posición hegemónica, prácticamente de monopolio, que ocupa el Derecho en la inspiración y organización de nuestro aparato público y a los efectos negativos de dicho monopolio, que no tiene posibilidades de dar satisfacción a las nuevas necesidades sociales, ni a las de la propia Administración como organización, ni de responder adecuadamente a las presiones de los ciudadanos que exigen mayores niveles de eficacia en la gestión pública.

En este marco es preciso interpretar términos que, por lo inusuales en nuestra literatura administrativa, a veces provocan un rechazo comprensible en quienes están acostumbrados a desenvolverse en la fronda de los aforismos latinos. Así, expresiones como *cultura de la Administración* u *orientación al cliente* (esta última difundida por el Servicio de Gestión Pública de la OCDE) se perciben con un contenido absolutamente negativo, hasta el extremo de pensar —esperamos que sólo como recurso al útil esperpento— que pueden llevar a algunos a pretender dirigir la Administración inspirándose en el funcionamiento de unos grandes almacenes. Nada más lejos de la realidad: la Administración no es una empresa cuyo objetivo sea la obtención del máximo beneficio al menor coste posible y no puede ser dirigida como tal, pero algunos aspectos de la dirección, habituales en el sector privado, deben ser aplicados en la Administración de hoy con la necesaria adaptación, ya que los ciudadanos tienen tanto derecho a exigir de los responsables públicos que su gestión sea eficaz como la tienen los accionistas de una empresa a exigir de su consejo de administración que los resultados económicos sean positivos (SHAPIRO y KAUFMANN).

Pero a lo anterior hay que añadir que, como ya se apuntó, la distinción entre organizaciones «privadas y lucrativas» y «públicas y no

lucrativas» resulta absolutamente insuficiente para explicar con un cierto rigor y complejidad el comportamiento de unas y otras y para proyectar nuevas formas de organización que den satisfacción a las necesidades sociales (ANSOFF).

Entre los mismos profesionales de la Administración existe ya una clara conciencia de todo lo anterior. En 1990 un estudio realizado por la Inspección General de Servicios de la Administración Pública, utilizando el método Delphi, concluía, en un contexto de clara insatisfacción con la situación actual, que entre los factores decisivos para el futuro de nuestra Administración estaban la *formación de directivos*, la incorporación de *nuevas tecnologías* y la creación de una *nueva cultura administrativa*.

El mismo estudio profundizaba en las cualidades consideradas más importantes para desempeñar puestos directivos en la Administración pública española de los noventa. Se produjo un alto grado de consenso en destacar, por este orden, la *capacidad de organización y comunicación*, la *capacidad para dirigir equipos* y la *iniciativa y automotivación*, en tanto que las menos valoradas eran el compromiso político y la formación jurídica.

Parece claro que tanto las cualidades consideradas prioritarias como las estrategias seleccionadas hubieran sido muy distintas no ya en los sesenta, sino hace escasamente una década. Y el hecho de que los informadores-clave seleccionados para aplicar el método Delphi fueran directivos de la propia Administración confiere a las conclusiones un valor especial en cuanto a lo que suponen de autocrítica, conciencia de las propias limitaciones y claridad acerca del vacío que es preciso llenar.

Y llegamos finalmente al contenido material de este número de DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA. Con él se pretende contribuir a divulgar y hacer accesible un conjunto de técnicas de las que hasta hace poco se consideraban patrimonio exclusivo del sector privado y cuya importación para aplicarlas en las organizaciones de la Administración pública resultaba una quimera o se percibía casi como un despropósito. No es así.

Los diferentes trabajos son el fruto de una experiencia profesional, más o menos dilatada —dos, tres años—, aplicando la técnica de que se trata, obteniendo en todos los casos, finalmente, mejores resultados de los que se alcanzaban con anterioridad. Por ello, en la mayor parte de los artículos se pueden aportar casos prácticos que ilustran sobre la aplicación concreta en el contexto de las peculiaridades de la Administración pública.

Ya se ha dicho (J. PRATS) que la diferencia entre un funcionario directivo y un gerente público estriba en que este último, además de actuar de acuerdo con la legalidad, va más allá. Se preocupa especial-

mente de la correcta determinación de los objetivos de su gestión, de la evaluación de la calidad de los servicios ofrecidos y de la percepción que tenga el ciudadano-cliente al respecto. La selección de los trabajos que siguen se ha realizado pretendiendo proporcionar unas herramientas para cubrir ese ciclo básico, como mínimo.

En primer lugar se exponen dos técnicas habitualmente utilizadas para el diagnóstico y análisis de problemas o necesidades. Julia MARCHENA, tras recordarnos que la importancia de prever el futuro radica en el hecho de que «en él pasaremos el resto de nuestra vida», presenta el *método Delphi*, que tiene un contenido eminentemente prospectivo. De utilización más restringida que la Técnica del Grupo Nominal, por requerir plazos más dilatados y tener un carácter más complejo y mayor coste, el método Delphi está especialmente indicado para prever de qué forma van a evolucionar determinadas situaciones o para identificar posibles soluciones a un problema. Su carácter iterativo, mediante la utilización de cuestionarios sucesivos que son contestados por «informadores-clave» seleccionados con extremo cuidado, permite, a partir de la información que las respuestas van aportando, hacer confluir las opiniones hasta llegar a un grado satisfactorio de consenso sobre el asunto propuesto o a identificar las áreas de discrepancia. Esta técnica, que surgió en los años sesenta vinculada a la prospectiva de índole tecnológica, ha sido luego muy utilizada en la identificación de necesidades sociales y conoce actualmente un período de auge, tras una cierta bajada por el fallo en la previsión de la crisis del petróleo de principios de los setenta. La validez de su aplicación en nuestro contexto viene ya acreditada por la publicación, por el MAP, del Estudio que llevó a cabo la IGSAP sobre la «Modernización de los procedimientos de actuación en la Administración pública»; la Dirección General de Recursos Humanos e Instalaciones del Ministerio de Sanidad y Consumo también utilizó recientemente esta técnica en el estudio del sistema retributivo de los sanitarios públicos.

Por su parte Angel GUILLÉN expone la *Técnica del Grupo Nominal*, que permite llegar rápidamente a conclusiones válidas sobre un determinado problema complejo, si, como es lógico, se trabaja sobre los conocimientos y las opiniones de las personas adecuadas. El rigor del método de aplicación obliga a una definición exacta de los términos del problema, así como a una selección rigurosa de los participantes. Las limitaciones que se establecen en la forma de expresar las ideas, en busca de una mayor productividad en el menor tiempo posible, y la garantía de que no se producen «liderazgos perversos», así como la posibilidad de recuperar de forma natural las ideas minoritarias, son algunas de las ventajas que aporta la TGN en un contexto como el nuestro. El caso práctico que se presenta no puede ser más próximo a los editores de DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA: se trata del encargo rea-

lizado por el Presidente del INAP a la Inspección General de Servicios de la Administración Pública en 1990 para identificar las posibles estrategias de mejora de la formación y perfeccionamiento de los funcionarios.

Desde las organizaciones piramidales, cuya función optimizada era la autoridad, y su paradigma la empresa del siglo XIX o el ejército napoleónico, hasta las organizaciones en red, tales como las consultoras o las empresas de investigación de Silicon Valley, en las que la función más valorada es la iniciativa, una de las transformaciones más importantes en el mundo de la empresa ha sido el cambio de relaciones en la forma de trabajo. El taylorismo ha saltado hecho añicos por no adecuarse ya a la realidad y a las necesidades de las personas; las aportaciones de la Escuela de Recursos Humanos y los estudios sobre satisfacción y motivación de Maslow y, especialmente, Herzberg, así como la propia complejidad de los problemas existentes y la interrelación que se produce entre las diversas áreas del conocimiento, han conducido a que el equipo sea la forma de trabajo característica de las organizaciones desarrolladas. El artículo sobre *El trabajo en equipo* nos introduce en algunas técnicas de utilidad para superar los obstáculos a la comunicación y al liderazgo que en ocasiones impiden formar equipos de alto rendimiento en los que se minimicen los conflictos, se potencie la sinergia y los diferentes miembros de la organización integren sus expectativas personales con los objetivos de ésta. Creemos que esto es importante entre nosotros, donde se produce un alto grado de alienación de los funcionarios con respecto a su trabajo y a su organización y la desmotivación es uno de los problemas-efecto que se han identificado como más graves.

La falta de objetivos claramente identificados en nuestras organizaciones, más allá de la aplicación de unas u otras normas con incidencia sobre determinados sectores de la sociedad, constituye uno de los puntos débiles del funcionamiento del aparato administrativo. En el trabajo sobre la *Administración por objetivos*, de Angel GUILLÉN y Elvira RAMÍREZ, se nos presenta un método de aplicación de la APO, ya adaptado a las peculiaridades de la Administración, concebido para producir una transformación gradual en nuestros Centros directivos, de tal modo que su actuación vaya girando de forma natural hacia el establecimiento de objetivos y la obtención de resultados. La introducción teórica presta especial atención a la evolución de la APO, desde sus orígenes como instrumento de control hasta las últimas tendencias centradas en la motivación. La estructuración del método en módulos y fases, así como el repertorio de fichas, especialmente diseñadas para la Administración, facilitan su puesta en práctica.

Con el mismo objetivo que el artículo anterior, Alberto BARCIELA desarrolla un trabajo sobre la *Técnica PERT en la programación y con-*

trol de proyectos, a cuya exposición preceden, con la idea de crear un marco de referencia unitario, algunas reflexiones sobre la planificación, el control, el concepto de proyecto y la figura del director de proyecto. Esta técnica resulta especialmente apropiada en aquellos casos en que existe un gran número de actividades que además se encuentran interrelacionadas unas con otras. También resulta indicada cuando la finalización de un proyecto debe tener lugar a fecha fija. En este último caso el gráfico PERT pone de manifiesto el «camino crítico» formado por un conjunto de actividades que si sufren algún retraso en su ejecución provocan el retraso del conjunto del proyecto, lo que permite actuar para recuperar el tiempo en las siguientes actividades.

La reacción habitual ante el método PERT es sostener que no se puede aplicar a la Administración o que no es adecuado para proyectos estrictamente administrativos. Es cierto que no todo tipo de proyectos es susceptible de planificación y programación en PERT y también es cierto que no siempre compensa hacerlo si se trata de asuntos sencillos. Pero la técnica es perfectamente válida para proyectos típicamente administrativos como pueden ser la elaboración de un proyecto de ley especialmente complejo, la realización de unas pruebas selectivas masivas y en localidades diferentes o la puesta en funcionamiento de nuevos servicios a los ciudadanos. El caso práctico que se presenta en el trabajo es real: se trata de la realización de una Inspección Operativa de Servicios por parte de la IGSAP. El propio autor del trabajo fue responsable, en 1990, de la puesta en marcha del Registro de intereses de altos cargos de la Administración, en plazo fijo y breve, y recurrió al PERT para garantizarse un adecuado control de la ejecución de las actividades (elaboración de normativa, aprobación, publicación, adquisición de *hardware*, desarrollo de *software* específico, grabación de datos, período de pruebas, etc.).

Para finalizar, Xavier MENDOZA hace una reflexión de carácter más académico sobre la necesidad de incorporar las técnicas gerenciales a la Administración pública y sobre el valor añadido que supondría su utilización. Las transformaciones de nuestro Estado en la última década; las necesidades de modernización de la Administración como consecuencia de lo anterior y de la aparición de una nueva superestructura que MENDOZA denomina «Estado relacional», caracterizada por el rol de intermediador entre los diferentes agentes sociales; la aparición de las técnicas gerenciales como respuesta del sector privado a las exigencias del mercado, y, finalmente, la especificidad de la gestión pública como punto de referencia imprescindible para la incorporación de aquéllas, son los diferentes puntos de un análisis que permiten al autor valorar la aportación de estas técnicas a las distintas funciones de la gestión pública, así como las dificultades existentes para su aplicación en los distintos niveles de actuación.

Una última consideración: conocedores del *sistema de la incredulidad* existente en la Administración ante las propuestas de cambio (METCALFE y RICHARDS), la intención de los autores de los trabajos y del coordinador del número no es en modo alguno ofrecer unas recetas pretendidamente milagrosas con cuyo mero uso pudieran suprimirse o aliviarse los problemas de eficacia de nuestra Administración. Únicamente se pretende compartir una experiencia profesional que ha resultado positiva tanto personal como organizativamente, al tiempo que se desea contribuir, modestamente, al cambio de la *cultura* existente hoy en la Administración, con el fin de minimizar los aspectos negativos de la actual orientación hacia el control, la jerarquía, la centralización, el precedente, la desresponsabilización, etc., y orientarla más hacia la *responsabilidad*, la *autonomía*, la *iniciativa* y los *resultados*.

Estudios

