



Andrés MUÑOZ MACHADO, *La gestión de la calidad total en la Administración pública*, Madrid: Ediciones Díaz de Santos, S. A., 1999, 315 pp.

La preocupación por la Gestión de Calidad Total irrumpió con fuerza en el mundo de las organizaciones, a partir de finales de los años setenta, cuando los dos grandes «gurus» de la Calidad Total, JURAN y DEMING, difundieron este concepto en Occidente a su regreso de Japón, donde habían estudiado su introducción exitosa en la industria automovilística. A lo largo de los años ochenta y noventa, las técnicas y métodos de la Calidad Total no han hecho sino ganar defensores y adeptos entre los gestores de empresa, primero en Estados Unidos y luego en Europa. Sin duda, los detonantes de la rápida propagación en los países europeos, incluida España, de la filosofía de Calidad Total, han sido la difusión de las normas de calidad ISO 9000 y el Modelo Europeo de Gestión de Calidad (EFQM), si bien por lo que respecta a España se reconocía últimamente por el Club de Gestión de Calidad Total que aún existe un 70% de grandes empresas que no aplica este modelo de gestión (*Expansión*, «Empleo», 22 y 23 de enero de 2000).

El libro que hoy comentamos de Andrés MUÑOZ MACHADO, ingeniero industrial y economista, profesor titular de la Universidad Politécnica de Madrid,

forma parte de la más reciente producción bibliográfica dedicada a divulgar los conceptos de calidad, gestión de la calidad y gestión de la calidad total para las organizaciones públicas, ámbitos donde, hace algunos años, determinadas posiciones doctrinales habían detectado grandes dificultades tanto estatutarias como sociológicas para que pudiera prender la cultura de la calidad (MARTÍN MATEO, 1994). Entre la serie de libros y manuales aparecidos últimamente sobre Calidad Total citaremos los de TALAVERA PLEGUEZUELOS, *Calidad Total en la Administración pública*, Granada, 1999, y especialmente la *Guía de Autoevaluación para la Administración pública. Modelo Europeo de Gestión de Calidad Total*, Ministerio de Administraciones Públicas, Ministerio de la Presidencia, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1999.

Según el juicio de su prologuista, Bañón i Martínez, Catedrático de Ciencias Políticas de la Universidad de Madrid, la de MUÑOZ MACHADO es «una obra de autor, no uno de esos textos usuales compuestos por superficiales refritos de textos anglosajones y una traducción de un libro principal de donde se extrae la parte central de la argumentación».

El libro se halla dividido en cinco partes que pueden leerse de forma independiente:

La parte primera titulada «Un viaje en búsqueda de la excelencia. La ciencia de la Administración hoy», está dedicada a situar al sector público con relación a la evolución del conocimiento en la teoría de la organización. Se refieren las aportaciones al «arte de administrar», desde los primeros tratadistas hasta los autores de la Escuela Conductista, pasando repaso a las ideas de los autores clásicos (TAYLOR, FAYOL, MAYO, WEBER y otros) en

materia de gestión de empresas, destacando en último extremo la importancia de los valores culturales de la organización.

Se caracteriza, quizás de una forma demasiado tópica, la cultura más habitual en las burocracias públicas, destacando su carácter contingente y diverso, incluso dentro de un mismo país. A la vez se constata la tendencia actual a introducir cambios culturales en el modelo tradicional, partiendo de la consideración del ciudadano como un cliente-contribuyente y haciendo énfasis en las peculiaridades de lo público y en las diferencias esenciales entre la Administración pública y la propia de los negocios de propiedad privada.

La segunda parte, «La gestión de la calidad total. ¿Un modelo de gestión venido de Oriente?», trata de establecer el concepto de calidad y las grandes líneas del modelo de gestión de Calidad Total. El autor comprueba la existencia de importantes dificultades para dar una definición precisa de la esencia de la calidad y señala que las hasta ahora dadas (aptitud para el uso, aptitud para el empleo, satisfacción para el cliente o conformidad con los requisitos o normas) suele tener un carácter instrumental. Una distinción importante —de especial interés también para la actividad de prestación de servicios propia de las Administraciones públicas— se da entre la calidad necesaria o percibida, la que al cliente-contribuyente le gustaría recibir, la calidad programada, la que la organización ha pretendido dar, y la calidad realizada, la que es capaz de obtener la persona que presta o ejecuta el servicio. Una consecuencia importante de esta distinción, válida asimismo para la Administración pública, es que los servicios son inseparables de la persona que los presta, de su capacidad y habilidad; de ahí la gran importancia que se da en

estos tiempos a la formación permanente. Una organización que sea capaz de dar una alta formación a sus empleados ha cubierto ya la mitad del camino necesario para actuar con calidad.

Siguiendo con la extensión del concepto de calidad, el autor llega al análisis del modelo de Gestión de Calidad Total (CGT), denominación propuesta por primera vez por FEIGENDAUM y definida como «*un sistema eficaz para integrar los esfuerzos de mejora de la calidad de los distintos grupos de una organización, para proporcionar productos y servicios a niveles que permiten la satisfacción del cliente*». El punto de partida para la puesta en práctica de la CGT puede ser cualquiera, aquel en que la organización se encuentre, y el punto de llegada puede ser también cualquiera, siempre y cuando se mejore la situación de partida, no sólo en cuanto a los productos o servicios que ofrece la organización, sino también en el modo de trabajar de los empleados, en las relaciones entre unidades organizativas y en la forma de gestionar los sistemas y los procedimientos.

Dice MUÑOZ MACHADO que «*esta creencia en la mejora continuada da enormes posibilidades a la CGT en el seno de la Administración pública*» (p. 97), ya que «*la CGT no plantea que la mejor solución organizativa o de gestión sea ésta o aquella. Lo único que plantea es que es posible mejorar y que las mejoras han de orientarse a un mejor servicio hacia el contribuyente o usuario, a la vez de que la parte más valiosa del capital de la empresa son sus empleados, su formación, sus conocimientos, su armonía en el trabajo, regido por una cultura de colaboración*» (p. 98). Destacamos este juicio sincero del autor, al afirmar la plena aplicabilidad de la CGT a la Administración pública, porque contrasta con otros trabajos recientemente publicados en los que, desde otros puntos de vista, se sostiene que los programas de calidad parecen estar más orientados a la pequeña y mediana empresa que a las grandes organizaciones, incluidas las estatales, donde resulta más difícil, aunque no

imposible, su aplicación (CANTÓN RODRÍGUEZ, «La noción de calidad en el sector público», *Revista de Capital Humano*, núm. 120, marzo 1999).

La tesis de MUÑOZ MACHADO a favor de la plena aplicabilidad de la CGT a la Administración pública parece corroborarse en el mundo de los hechos, simplemente con el examen de las principales líneas de cambio, modernización, renovación o reforma de las Administraciones públicas contemporáneas, tanto de oriente como de occidente. En efecto, cada vez es mayor el número de iniciativas tendentes a la implantación de la CGT en la Administración pública, pudiendo afirmarse, sin ningún género de dudas, que hoy la calidad de los servicios se sitúa en el eje central de los intentos de reforma de la gestión del sector público, como hace prueba, entre otras muchas, el anuncio de la celebración en Lisboa (mayo de 2000) de un Coloquio Europeo para la Calidad a fin de debatir la promoción de las mejores prácticas en materia de calidad en las Administraciones públicas de la Unión Europea o, en lo que se refiere a España, la reciente regulación de las Cartas de Servicios y los Premios a la Calidad en la Administración General del Estado.

La tercera parte, «*¿Cómo saber en qué organización estamos y qué desea el contribuyente?*», trata de una forma práctica de cómo una organización puede diagnosticar su situación respecto al modelo de excelencia que propone la GCT. Los diagnósticos llevados a cabo, tanto en empresas como en organismos públicos, demuestran que el modelo EFQM de Excelencia Empresarial puede aplicarse de forma similar en unas u otras, si bien, según apunta el autor, «*las organizaciones del sector público suelen considerar que el modelo es relevante respecto a los agentes facilitadores* —(liderazgo, personas, política y estrategia, alianzas y recursos y procesos, según la última formulación del modelo, todavía no recogida por el autor)—, *pero es más difícil de aplicar en lo que se refiere a satisfacción del cliente,*

impacto en la sociedad y resultados empresariales» (p. 137). Los procedimientos que propone la EFQM para evaluar un organismo público son varios: autoevaluación por formularios, matrices de mejora, simulación de presentación a premios, etc., todos los cuales presentan sus ventajas y sus inconvenientes, habida cuenta de las características diferenciales del sector público reconocidas por la EFQM.

Según el autor, el modelo EFQM contiene y perfecciona el modelo de las normas ISO. Las normas ISO de la serie 9000 proponen modelo para la gestión y el aseguramiento de la calidad. Entre ellas, la ISO 9004-2. 1991, «*Gestión de Calidad y elementos del sistema de calidad. Parte 2. Guía de los servicios*», se estima como referente para poder ser adaptada a la realidad administrativa en todo aquello en que resultan implicadas las particularidades del sector público, como así lo ha hecho la Sección de Calidad en las Administraciones públicas de la Asociación Española para la Calidad (AEC). Con las normas ISO es posible asegurar la calidad comprobando que éstas se cumplen, pero no es posible llegar a la excelencia; en cambio, la GCT «*se orienta la mejora continua, siendo un proceso que nunca se completa*» (p. 170).

Quizás lo más difícil en la Administración pública sea conocer con exactitud cuáles son los deseos de los contribuyentes. Para ello será necesario recurrir a distintas técnicas como las encuestas, los estudios de opinión y el análisis de sus quejas. La mejor forma de conseguirlo será la institución de un buen sistema de información continuo y permanente que dé un conocimiento preciso y completo de las prestaciones de la organización y permita conocer en todo momento lo que el contribuyente desea.

La parte cuarta del libro, «*¿Cómo conseguir la Administración pública que desea el ciudadano?*», se refiere a la *tecne* y trata de cómo planificar la calidad, de los principios de la planificación, de los atributos

de la calidad percibida por los clientes, según diversos autores y conforme, también, a los trabajos del Comité de Gestión Pública de OCDE, de los fundamentos y del contenido de las Cartas de Servicios a los Ciudadanos —un asunto de máxima actualidad en la Administración pública española—, del análisis y tipología de los procesos y de la aplicación a éstos del modelo CGT, lo que supone la fijación de índices de medición y de los correspondientes sensores o dispositivos de medida, haciendo especial énfasis en que, tan importante o más que las normas, estándares o índices, son las personas, a las que se debe dejar un margen importante de discrecionalidad en cuanto a las posibilidades de mejora: «*la cultura GCT se basa en el reconocimiento de que la formación del empleado es el principal activo de la organización*» (p. 236).

La parte quinta y última, «*¿Cómo emprender el camino de la Excelencia?*», se refiere a la implantación de la Gestión de Calidad Total en la Administración pública. Ya hemos hecho antes alusión a que hay autores que, cuando se trata de la Administración pública, se preguntan si es objetivamente posible aplicarle estas técnicas. Según el autor, la aplicación del modelo GCT a la Administración «*no puede ni debe presentarse como una reforma radical de la misma. Ha de partirse de algo mucho más elemental y sencillo: la Administración pública, como cualquier otra organización pública o privada, es susceptible de mejora, puede dar un paso adelante todos los días. Además, existe la certidumbre de que la Administración pública no está entre las organizaciones que peor funcionan o entre las que menor relación característica/eficiencia de servicio presentan. Hay organizaciones privadas que funcionan mucho peor y otras que funcionan mucho mejor. Además, no todas las Administraciones públicas funcionan con la misma eficacia o ineficiencia*» (p. 263).

Los nuevos problemas, dice el autor, requieren de nuevas soluciones, a cargo de administradores imaginativos. El juego de herramientas para la calidad puede

ayudar a superar los retos de nuestro tiempo y a poner en práctica nuevas formas de gestión que permitan un uso más eficiente de los recursos públicos, para lo que la consulta de la presente obra puede resultar de utilidad.

Manuel MARTÍNEZ BARGUENO



Guía de Autoevaluación para la Administración pública. Modelo europeo de gestión de calidad, Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas, Ministerio de la Presidencia, Boletín Oficial del Estado, 1999, 118 pp.

Muy raramente, de tarde en tarde, este informador tiene la oportunidad de alabar, sin reservas de ningún tipo, la aparición de una publicación como la que ahora nos ocupa. La *Guía de Autoevaluación para la Administración pública*, realizada por un equipo técnico de funcionarios pertenecientes a los Ministerios de Administraciones Públicas y de Educación y Cultura, es una obra excelente por todos los conceptos.

En primer lugar, porque representa una apuesta decidida en favor de una Administración renovada, cuyos puntos neurálgicos, trasunto de la filosofía de la Calidad que constituye el rasgo característico de las organizaciones modernas, se sitúan en torno a valores fundamentales tales como la importancia de las personas, la orientación al cliente o usuario, el reconocimiento explícito al esfuerzo, el gusto por el trabajo bien hecho, el examen riguroso de la situación real, el trabajo en asociación o en red, la orientación a los resultados y, por último —nos congratula señalarlo—, la ética en el desempeño del servicio público.

En segundo lugar, porque es un documento técnicamente bien concebido y realizado, siguiendo el patrón, adaptado a las circunstancias específicas de las Administraciones públicas, del Modelo Europeo de Gestión de Calidad (Modelo EFQM) creado en 1988 por la Fundación Europea para la Gestión de la Calidad, quizás la herramienta más reconocida en estos años como dispositivo e instrumento para la mejora de la gestión de las organizaciones, tanto públicas como privadas.

Como se destaca en la presentación del libro, firmada por el Ministro de Administraciones Públicas, Ángel Acebes, «la gestión de la calidad constituye hoy una opción ampliamente seguida por las organizaciones públicas y privadas de nuestro entorno que está demostrando su éxito allí donde ha sido utilizada» (p. 7). «No hay ninguna razón para que una empresa pública o privada pueda prestar sus servicios con mayor calidad que la Administración pública» (afirmaciones del Ministro de Administraciones Públicas, Ángel Acebes, en la presentación de la *Guía de Autoevaluación para la Administración pública*) (Cinco Días, 3 de junio de 1999).

Como es lógico, estas afirmaciones del Ministro no son compartidas por todos. José CORTÉS RODRÍGUEZ, doctor en Sociología, en un artículo publicado en la Revista *Capital Humano*, núm. 120, de marzo de 1999, titulado «La noción de calidad en el sector público», pone de manifiesto la dificultad de implantar programas de calidad total en organismos públicos, por su complejidad y la implicación de consecuencias imprevisibles: «Un programa de calidad implica dos nociones básicas: la idea de proceso, adaptación y cambio. Y, la segunda, la idea de comunicación y participación. Cambio y participación son dos nociones muy alejadas de los modelos organizativos estatales, a pesar del peso relevante del trabajo humano sobre los factores materiales y tecnológicos. Jerarquía, autoridad y legalidad son elementos que pre-

valecen y dominan sobre los fines organizativos.»

Pese a estas reticencias, el Modelo Europeo de Gestión de Calidad es, a nuestro entender, el comienzo de un camino para mejorar de forma sensible y perceptible por el ciudadano el funcionamiento de las organizaciones. Esta «dinámica de mejora continua» comienza con la aplicación de un modelo de Autoevaluación, mediante el cual la unidad administrativa puede «efectuar un diagnóstico sobre cuál es su situación, detectar sus puntos fuertes y las áreas de mejora, con el objeto de definir y aplicar planes de mejora» (p. 23) y su seguimiento. A la Autoevaluación, criterios y subcriterios que la conforman, formas de efectuarla, mediante el cuestionario o mediante formulario, se dedica la parte central del libro (pp. 23 a 72), que tiene un carácter especialmente aplicativo y de consulta. Pero no olvidemos que la Autoevaluación no es un ejercicio de mero conocimiento, complaciente o doloroso, del estado real de una unidad administrativa, sino el comienzo de un proceso de mejora continua que, como acertadamente señalan los autores, muchas veces se escapa de la mano de los responsables inmediatos y exige «una decisión de los órganos superiores o directivos de la organización de la que forma parte la unidad» (p. 73). No todas las carencias evidenciadas podrán, pues, ser mejoradas. El documento señala que «el punto clave del proceso consistirá en identificar el grupo de áreas verdaderamente imprescindibles y priorizar la totalidad de las acciones a realizar» (p. 74). Esas áreas críticas de la unidad será sobre las que se puedan acometer los planes de mejora.

Los autores del libro convienen en que la implantación del Modelo Europeo de Gestión de Calidad puede realizarse en cualquier unidad administrativa, desde una Secretaría de Estado a una Subdirección General, siempre que «sus responsables sean los que lideren todo el proceso e involucren al personal de su unidad» (p. 79), a través de un proceso

formado por doce etapas previas, moduladas concretamente en cada caso concreto. Para ilustrarlo describen la aplicación del Modelo a un supuesto hipotético de funcionamiento de una Dirección Provincial de Educación.

A partir de la publicación de este excelente documento, mucho se va a hablar —y practicar— en las Administraciones públicas sobre la Gestión de Calidad, que no es una moda, como algunos pretenden ver, sino una verdadera exigencia de las organizaciones públicas de nuestro tiempo, asimismo necesitadas, a nuestro juicio, de otras dos circunstancias de mayor vuelo determinantes del grado de éxito que estas políticas de Calidad alcancen, como son, de un lado, la fijación de contornos definidos y permeables entre las esferas política y técnico-administrativa, y, de otro, el establecimiento de una auténtica clase directiva profesionalizada, al margen de la política y que «con su comportamiento y decisiones» estimule, apoye y favorezca la gestión de Calidad en la Administración pública.

Manuel MARTÍNEZ BARGUENO



Guía para la implantación de Cartas de Servicios, Ministerio de Administraciones Públicas, 2000, 70 pp.

La preocupación de los gestores públicos por la calidad se ha plasmado, en muchos países, mediante la implantación de las Cartas de los Servicios, denominadas de ésta o de otra forma (Carta de los ciudadanos, en el Reino Unido; Carta del Usuario de los Servicios Públicos, en Bélgica; Carta de Calidad de los Servicios Públicos, en Portugal, o Cartas de los Servicios Públicos, en Francia e Italia). Cualquiera que sea su denominación, «las

Cartas de los Servicios son instrumentos de calidad en la Administración pública» (ELENA, 2000) y «constituyen, en definitiva, la materialización más clara del control social que las Administraciones públicas podrían ofrecer a los ciudadanos» (PARRADO DÍEZ y RUIZ LÓPEZ, 1999).

En España, los principios inspiradores, la finalidad y el contenido de las Cartas de los Servicios se encuentran claramente expuestos en el Real Decreto 1259/1999, de 16 de julio (BOE del 10 de agosto), por el que se regulan las mismas y se establecen los premios a la calidad en la Administración General del Estado. Recientemente, el Ministro de Administraciones Públicas presentó las tres primeras Cartas de Servicios de la Administración General del Estado (AVE, Correos y Centro de Información Administrativa) y se convocaron por vez primera el Premio a la Calidad y los Premios a las Mejores Prácticas en la Administración General del Estado para el año 2000 (Órdenes de 25 de enero de 2000, publicadas en el *Boletín Oficial del Estado* de 8 de febrero).

Con estos antecedentes, no es de extrañar que las Cartas de los Servicios Públicos se extiendan a otros «órganos y organismos» de la Administración del Estado, que se «contagien» de este modo de trabajar y expresen, con su actitud, una voluntad de compromiso frente a los ciudadanos usuarios de los servicios públicos, como ya ha sucedido con los «órganos y organismos» dependientes del Ministerio de Economía y Hacienda: Subsecretaría de Economía y Hacienda y Direcciones Generales de Personal y Pensiones Públicas, del Catastro y de Política Comercial e Inversiones Exteriores, cuyas respectivas Cartas de Servicios han sido aprobadas por sendas Resoluciones de la Subsecretaría del Departamento, publicadas en el *Boletín Oficial del Estado* de 3 de marzo de 2000.

Con el propósito de facilitar a los gestores públicos, comprometidos con los principios de calidad, la elaboración de Cartas de Servicios se ha diseñado la publi-

cación que hoy comentamos, y que, al igual que su antecesora la *Guía de autoevaluación para la Administración Pública. Modelo Europeo de Gestión de Calidad*, Ministerio de Administraciones Públicas, Ministerio de la Presidencia, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1999, ha sido preparada por un entusiasta equipo técnico de funcionarios públicos de la INSCAL.

La Guía, breve de extensión pero sustanciosa de contenido, se compone de nueve apartados, «en los que se ha querido recoger los distintos aspectos que intervienen en el "ciclo de la vida" de una Carta de Servicios». El primer apartado (introducción) está dedicado a exponer algunas cuestiones preliminares, siguiendo para ello las directrices fijadas en el Real Decreto regulador. El apartado 2 explica de forma clara y pormenorizada cuál es el contenido de las Cartas que debe estructurarse en torno a tres grandes apartados: información de carácter general y legal, compromisos de calidad —aspecto nuclear de las Cartas de Servicios— y otras informaciones de carácter complementario. El apartado 3 se refiere a las responsabilidades funcionales, o sea, quiénes deben confeccionar, aprobar, coordinar y armonizar las Cartas de Servicios.

El apartado 4 contiene la metodología de trabajo propuesta para el proceso de elaboración de la Carta, dentro de un esquema integrado por seis actividades básicas:

a) Constitución de un equipo de trabajo formado por directivos de la organización, personal en contacto directo con el ciudadano/usuario, empleados conocedores de la oferta de servicios, personal experto en los procedimientos internos de trabajo, personal de la unidad departamental de inspección de servicios y jefe de la unidad responsable de la Carta.

b) Identificación de los datos de carácter general y legal.

c) Establecimiento de los compromisos de calidad que la organización está dispuesta a asumir con los usuarios, «la

parte más relevante y compleja del proceso de elaboración de Cartas de Servicios», para lo cual será necesario investigar primero, mediante las técnicas de investigación más adecuadas (en último extremo, mediante grupos de exploración, si prevalece un espíritu de austeridad en el gasto) cuáles son las percepciones del ciudadano sobre los aspectos más importantes del servicio, siguiendo los diferentes pasos y contactos que el usuario ha de recorrer y establecer en el proceso de prestación del servicio demandado, para luego trasladar este «lenguaje del cliente» a «categorías manejables por la organización»: fiabilidad, capacidad de respuesta, seguridad, empatía y tangibilidad, mediante el correspondiente modelo (matriz de determinación de factores de calidad). Será necesario, luego, fijar estándares de calidad, de acuerdo con normas y procedimientos susceptibles de medición por indicadores que posibiliten una prestación estándar. Antes de trasladar a la Carta de Servicios los estándares fijados con ayuda del instrumento metodológico adecuado (tabla de estándares), será necesario determinar si su cumplimiento se encuentra al alcance de la organización y cuánto falta, en su caso, para conseguirlos. Para ello, resulta aconsejable confeccionar un cuadro de mando que, a través del seguimiento de la evolución de los principales indicadores, permita ir comprobando la capacidad de la organización para alcanzar sus objetivos. Una vez comprobado el grado de cumplimiento de los estándares en las diferentes fases del proceso de prestación del servicio, el equipo de trabajo determinará los compromisos de calidad que pueden incluirse en la Carta de Servicios.

d) Identificación de la información de carácter complementario.

e) Redacción del documento-matriz de la Carta, en la que «de forma clara, sencilla y comprensible» y «orientada al destinatario» se cuantificarán los compromisos declarados. Administrativamente, este documento, una vez asumido por el responsable del servicio, se remitirá al

Subsecretario para su correspondiente aprobación, previo informe favorable de la Secretaría de Estado para la Administración pública.

f) Diseño y desarrollo de un Plan de Comunicación Interna dirigido a los empleados del *órgano/organismo*, sobre los contenidos de la Carta y lo que entrañan para el conjunto de la organización los compromisos en ella asumidos.

Las Cartas de los Servicios —se nos dice en esta Guía— son «a la vez, un punto de partida y un punto de llegada». Son, por tanto, un camino a recorrer, pero también la condensación y exteriorización de la eficacia y el rendimiento en forma de compromisos públicos de calidad en el servicio.

Para que la Carta alcance su máxima eficacia comunicativa, el apartado 5 de la Guía suministra orientaciones sobre su diseño y presentación gráfica, proponiendo un modelo doble compuesto de un folleto en forma de cuadernillo y de otro modelo de tríptico divulgativo, sin perjuicio de la utilización de otros medios y soportes (Internet, vídeo, CD-Rom).

El apartado 6 advierte sobre la necesaria coordinación y sincronización para evitar que se produzca un paréntesis entre la publicación de la resolución aprobatoria del Subsecretario y la disponibilidad de la Carta para el público. A este último fin, una vez aprobada la Carta de los Servicios y diseñada su presentación gráfica, habrá de definirse un Plan de comunicaciones externas, dirigido a los ciudadanos para explicar su contenido y alcance, utilizando para ello los distintos canales de comunicación.

El apartado 7 contempla una fase posterior que será el seguimiento de las Cartas de los Servicios, al objeto de verificar las posibles desviaciones con respecto a los estándares de servicio establecidos, pues las Cartas son «por su propia naturaleza y finalidad», instrumentos que deben estar sometidos a revisión continua, a cuyo fin el sistema de implantación

de las Cartas de Servicios incluye una fase de puesta en marcha de Programas de Mejora y Actualización de la Carta de Servicios, a los que se refiere el apartado 8 de esta Guía.

Se completa esta obra con un ejemplo práctico de Carta de Servicios, la elaborada por el Centro de Información Administrativa del MAP que, sin duda, habrá de servir de modelo para otras Cartas de Servicios de igual naturaleza que aprueben las Administraciones públicas para la mejora continua de los servicios prestados en función de las necesidades de los ciudadanos.

Coincide en el tiempo la obra que comentamos con otra excelente publicación de la Comisión Interministerial de Información Administrativa, titulada *Guía de Atención al Ciudadano del Ministerio de Administraciones Públicas*, producto de indudable utilidad y ejemplo de cómo una dirección responsable y un equipo de trabajo con vocación de servicio público, puede ser ejemplo de buena práctica en la Administración General del Estado transplantable a otras organizaciones tanto públicas como privadas.

Manuel MARTÍNEZ BARGUENO



La gestión de los Recursos de la Información y de los Recursos Humanos, Ayuntamiento de Gijón, 1998, 251 pp.

Nota de la Redacción

Esta recensión se publicó incompleta —sin duda por causa de los duendes de imprenta— en el número 15 de esta Revista, pp. 177 y 178. Por ello y con nuestras disculpas para el autor de la misma, se publica íntegra en este número.

El Ayuntamiento de Gijón, en colaboración con la Universidad de Oviedo y la Asociación de Diplomados en Gestión y Administración Pública, viene celebran-

do desde hace cuatro años Seminarios sobre Gestión Pública Local. Esta obra recoge las aportaciones realizadas a la cuarta edición de dicho seminario, en el que se han abordado aspectos de la gestión de los recursos de la información y de los recursos humanos, en un contexto de difusión y adopción de criterios de la nueva gestión pública y de la calidad total en la gestión pública.

Traemos dicha obra a estas páginas porque creemos que la labor que están realizando numerosos Ayuntamientos españoles para aplicar al ámbito de la gestión pública local los conceptos, métodos y técnicas de la nueva gestión pública, terreno en el que ya se cuenta con un conjunto de experiencias relevante y enriquecedor, es merecedora de amplio conocimiento y difusión. En este sentido, hay que señalar que el Ayuntamiento de Gijón, juntamente con el de Barcelona, se encuentra en la vanguardia de la aplicación de tales técnicas, adaptadas a las características y dimensiones de su organización administrativa.

La obra se integra esencialmente, pues, por una serie de experiencias concretas de gestión en los campos señalados, realizadas en los Ayuntamientos de Gijón y de Barcelona, expuestas y analizadas por profesores universitarios y profesionales del sector público local, abriéndose, a modo de reflexión de conjunto, por el texto de una conferencia inaugural del Catedrático de Hacienda Pública de la Universidad Complutense de Madrid, José Manuel GONZÁLEZ-PÁRAMO, titulada «Cambios organizativos al servicio de la gestión pública». Este trabajo —el más extenso de la obra— constituye un excelente análisis sintético de las transformaciones que se vienen experimentando en el ámbito de la gestión pública en las dos últimas décadas.

El profesor GONZÁLEZ-PÁRAMO parte de un rechazo de los tópicos neoliberales y de las posiciones rígidas y apriorísticas en lo referente a Estado y mercado, destacando desde el comienzo de su expo-

sición que «*el nuevo análisis económico de la gestión pública insiste en la idea de que el Estado como organización tiene rasgos que, articulados mediante un diseño organizativo y una gestión adecuados, pueden ser explotados por la sociedad para conseguir ganancias de eficiencia en otro caso inalcanzables*». Por ello, la idea nuclear de su posición, que compartimos plenamente en este aspecto, es la de que la crisis del Estado del bienestar es, en buena medida, una crisis del modelo tradicional de gestión pública, más que un cambio de prioridades de la intervención del gobierno en la economía, y que un sistema de instituciones públicas eficientes constituye un activo para cualquier nación.

A partir de este posicionamiento ideológico, el autor destaca que la adecuada gestión de los cambios necesarios para alcanzar ese grado deseable de eficiencia pública exige una correcta comprensión del alcance y limitaciones de los cambios que deben introducirse en la gestión pública, objetivo al que dedica su trabajo, en el que se distinguen dos grandes apartados. En el primero de ellos, bajo la rúbrica «La gestión de lo público, naturaleza y condicionantes», analiza las peculiaridades de la gestión en el marco de las instituciones estatales. Especialmente interesante resulta, en este sentido, su exposición de las restricciones de naturaleza política que gravitan sobre la gestión pública y el modelo de cultura administrativa resultante de su acción conjunta, así como su planteamiento de los modelos de gestión pública desde una perspectiva comparada, contraponiendo de forma muy gráfica y sintética los modelos centralizado y descentralizado en sus rasgos más característicos.

La segunda parte de su trabajo está dedicada a presentar y valorar las principales reformas institucionales y organizativas al servicio de la gestión pública introducidas por los países más desarrollados durante los últimos años. Siguiendo un esquema que nos recuerda en buena medida la estructura del excelente informe de la OCDE titulado «*La tras-*

*formación de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE»*¹, se abordan en la misma los mecanismos cuasi-competitivos y de mercado tales como los precios, tasas y tiques moderadores; los vales, bonos y cheques; los incentivos monetarios; los mercados de derechos; la contratación externa y, finalmente, la creación de mercados internos y simulados. Todo ello sin olvidar el planteamiento de los condicionantes políticos que afectan a la posible aplicación de las reformas. Esta parte de su trabajo culmina exponiendo y contraponiendo los procesos de privatización y el nuevo gerencialismo en el sector público, manifestándose abiertamente por las estrategias de «radicalismo selectivo» en el ámbito de este último. Todo ello en un contexto de respeto a las «envolventes» presupuestarias que condicionan los procedimientos de gestión en el ámbito de lo público.

La obra incluye a continuación una parte primera, referente a la gestión de los recursos de información, cuya extensión es muy superior a la segunda, dedicada a la gestión de recursos humanos, incluyendo una serie de trabajos de orientación eminentemente práctica.

El primero de ellos, que sirve de presentación y de marco general para los siguientes, obra de José R. MORA —Jefe de la Oficina de Organización y Sistemas del Ayuntamiento de Gijón— y de José L. PABLOS —Profesor de Economía Financiera y Contabilidad de la Universidad de Oviedo—, lleva por título «Los sistemas de información ante los cambios en el modelo de gestión pública», y destaca la importancia creciente en la década de los noventa de las nociones de eficacia y de calidad total, en un contexto en el que la prioridad ha pasado desde la mejora de la gestión a partir del análisis interno de las organizaciones al diseño de los servicios a partir de las necesidades de los usuarios (clientes), potenciándose el análisis de la relación productor-usuario.

Este nuevo contexto impulsa el paso de una administración garantista, jerárquica y centralizada a otra descentralizada, por objetivos y orientada al logro de resultados, lo que determina cambios esenciales en la gestión de los recursos de la información de que disponen las Administraciones públicas. Todo ello apunta a un nuevo paradigma derivado del modo extrovertido de cumplimiento de las funciones de la Administración: el de la receptividad. Y a un objetivo: la calidad de los servicios, de la que dependerá la excelencia de la organización.

Con el siguiente trabajo, titulado «La gestión de los recursos de información. La experiencia del Ayuntamiento de Barcelona. Medida de la calidad de vida», Dolors COTRINA y Eduard SALVAT, miembros del Gabinete Técnico de Programación del Ayuntamiento de Barcelona, exponen una interesantísima experiencia práctica del Ayuntamiento de Barcelona, consistente en la elaboración de una serie de indicadores de calidad de vida en diversos ámbitos relevantes que, ofrecidos al nivel de gobierno local con una frecuencia trimestral, se convierten en un útil instrumento de gestión, especialmente cuando son considerados como «serie histórica». La exposición no se limita a indicar el contenido de tales indicadores, sino que describe el proceso práctico y metodológico que llevó a la selección de algunos de ellos y a desechar otros, dando mayor importancia a los cualitativos que a los cuantitativos.

A partir de esta experiencia inicial, se han configurado otros indicadores de naturaleza estructural que, con una frecuencia anual, permiten elaborar un «perfil de ciudad» que ofrece una interpretación global de la misma. Y se intenta, a la vez, establecer una comparación con referencias y estándares de otras ciudades para comprobar la situación relativa de cada una de ellas. Una cuestión ésta que, a pesar de las dificultades metodológicas que presenta, viene interesando especialmente a instancias internacionales con

responsabilidades o proyección en el ámbito de lo local.

Enrique CACICEDO, consultor, es el autor del siguiente trabajo, denominado «El proyecto de reforma de los sistemas de información en el Ayuntamiento de Gijón». Se trata aquí, igualmente, de un proceso que tiene por finalidades la mejora de la calidad del servicio y de las condiciones de trabajo, el establecimiento de un nuevo marco de referencia tecnológico, la conversión de la información en un bien corporativo y la evolución hacia una organización orientada al rendimiento, que tiene en las tecnologías de la información su principal elemento.

Pero la razón última que inspira este proyecto de reforma es, en definitiva, el posicionamiento en un estado de capacidad tecnológica y organizativa que permita poner en marcha una nueva visión del servicio, que transformará el actual paradigma de relación con los ciudadanos, previéndose mecanismos de actuación tales como equipos de autoservicio con terminales para la información a los ciudadanos (incluyendo la relativa a los expedientes y asuntos que les afectan personalmente); la teletramitación de expedientes; la telerrelación y la creación de una tarjeta de acreditación que permita a los interesados el acceso a los nuevos servicios de la información.

Carlos VIVAS URIETA, responsable de Planificación y Control del Sector de la Vía Pública del Ayuntamiento de Barcelona expone en su trabajo, titulado «El cuadro de mando integral. Aplicación a las Entidades Locales», un interesante ejemplo práctico de aplicación de dicho método a un conjunto de servicios públicos².

En el sector público la utilización de medidas de gestión presenta serias difi-

¹ BOE-MAP, Madrid, 1997, 355 pp.; traducción de José Manuel RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, revisión de José Manuel CANALES ALLENDE.

² En esta materia resulta capital la obra de Robert S. KAPLAN y David P. NORTON titulada *El cuadro de mando integral* (Barcelona: Editorial Gestión 2000, 1997, 321 pp.), de la que proyectamos presentar una recensión en un número futuro de esta revista.

cultades, ocasionados en parte por la escasa tradición en la utilización de la información estadística que permita la evaluación de la actividad desarrollada, y en parte por la escasa definición de lo que se entiende por *output* público. Y, sin embargo, la utilización de medidas de gestión presenta extraordinarias ventajas a la hora de evaluar la gestión de las Entidades y de los servicios públicos, que van desde la clarificación de los objetivos a la obtención de información sobre las actividades desarrolladas, hasta el conocimiento correcto de los resultados (*performances*) obtenidos.

La gran ventaja que presenta el cuadro de mandos integral reside en que se trata de un sistema de información basado en indicadores (financieros y no financieros) que permiten analizar la conexión entre la misión-estrategia de la empresa o entidad, a largo plazo, y los indicadores operativos, a corto plazo, empleados históricamente en los cuadros de mando tradicionales. Y esos indicadores se presentan de forma que pueda analizarse las relaciones causales entre ellos. Esta técnica resulta aplicable a cualquier organización, sea de producción o prestadora de servicios, bastando la existencia de una preocupación por la valoración de intangibles y que se trate de empresas con un enfoque dirigido a la satisfacción del cliente, a la calidad y al crecimiento e innovación permanente de la empresa.

El trabajo destaca que las Administraciones públicas —que son prestadoras de servicios, donde los ciudadanos son a la vez clientes y accionistas— no pueden permanecer impasibles frente a mejoras de gestión como las que representa una herramienta de estas características, que puede llegar a desempeñar un papel revolucionario en el futuro de la gestión pública. De hecho, la detallada explicación y el soporte gráfico de su aplicación práctica al Sector de la Vía Pública del Ayuntamiento de Barcelona, constituyen un excelente ejemplo del aprovechamiento de este instrumento en el ámbito de la gestión local.

La segunda parte de la publicación, de notable menor dimensión, está dedicada a la gestión de los recursos humanos, y se abre con un trabajo de Enrique LOREDO FERNÁNDEZ y de Eugenia SUÁREZ SERRANO, Profesores de Organización de Empresas de la Universidad de Oviedo, titulado «Los recursos humanos ante los cambios en el modelo de gestión pública», consistente en una breve panorámica de la situación de los recursos humanos de nuestras Administraciones públicas, de las particularidades y problemas que ofrece su gestión, y de las nuevas tendencias en la materia, finalizando con una sucinta exposición de los aspectos más destacados del Anteproyecto de Estatuto Básico de la Función Pública.

Mayor interés práctico ofrecen las experiencias concretas en este campo aportadas por especialistas de los Ayuntamientos de Barcelona y de Gijón. En el primer caso, Carme VALLS i CERULLA, Directora de Organización y Personal del Ayuntamiento de Barcelona, presenta un trabajo titulado «La gestión de los recursos humanos. La experiencia del Ayuntamiento de Barcelona», en el que se ofrece una exposición de la política de personal seguida por dicho Ayuntamiento en los últimos años. En un contexto de reducción y control del gasto público —en el que a la vez los ciudadanos exigen más y mejores servicios—, el control y la racionalización de los gastos de personal, que constituyen la parte del león de los gastos corrientes, se convierten en un objetivo esencial. A partir de esta premisa, la corporación barcelonesa ha diseñado una estrategia dirigida a la consecución de tres objetivos básicos: la desconcentración/descentralización en los Sectores y Distritos, como instancias de gestión del personal, responsabilizándolos de sus recursos humanos; la reducción de la plantilla y la mejora de la productividad, y el logro de unos servicios municipales de mayor calidad mediante la profesionalización y motivación del personal.

El trabajo expone detalladamente las medidas adoptadas para la consecución

de cada uno de estos tres grandes objetivos, y constituye un magnífico ejemplo práctico de cómo se puede, usando los mecanismos que permite nuestra legislación, introducir racionalidad y eficiencia en la gestión de los recursos humanos de nuestras Administraciones locales.

Por lo que se refiere al caso del Ayuntamiento anfitrión de las Jornadas, es abordado por el Jefe de su Oficina de Recursos Humanos, Senén PASCUAL IGLESIAS, en un trabajo titulado «La gestión de los recursos humanos del Ayuntamiento de Gijón», en el que de forma sucinta se expone la experiencia práctica del gobierno de la ciudad en la materia. Una experiencia que ha pasado por dos fases cuatrienales sucesivas, coincidentes con los períodos de dos grandes acuerdos o convenios colectivos en los que, de forma negociada, se acordaron las medidas de mejora de la gestión de personal con las fuerzas sindicales.

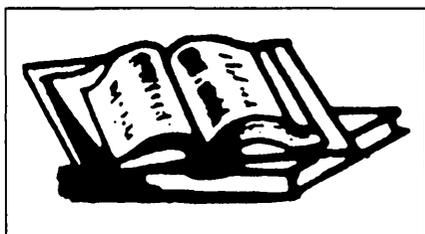
De la experiencia gijonesa cabe distinguir la apuesta decidida por una nueva gestión pública abierta, racional, austera y de calidad, que opta por la modernización del sector público local y no por las privatizaciones.

En definitiva, nos encontramos con una obra eminentemente práctica, cuyo principal activo consiste en la exposición de experiencias concretas en los ámbitos de la gestión de los recursos de la información y de los recursos humanos de dos de nuestros grandes Ayuntamientos que han acreditado una gran inquietud por la renovación y modernización de la gestión pública, apostando decididamente por ellas, desde una posición de defensa de la importancia del papel de los Gobiernos locales en el contexto de las sociedades postindustriales.

Los resultados de su labor y el fruto de su experiencia, como las de otros muchos Gobiernos locales españoles, acreditan la necesidad de superar definitivamente los prejuicios ultraliberales, así como la posibilidad efectiva de una nueva gestión pública local presidida por

las nociones de eficacia, eficiencia, gestión de resultados y calidad total al servicio de los ciudadanos-clientes.

José Manuel RODRÍGUEZ ÁLVAREZ
Universidad Autónoma de Madrid



Paul BOVENS y Paul't HART, *Understanding policy fiascoes*, New Brunswick: Transaction Publishers, 1996.

Epidemias, desastres, catástrofes, imprudencias, impericias y errores, dolosos o accidentales, con consecuencias más o menos graves, son eventos sin los cuales no podría ser entendido el moderno proceso de elaboración de políticas públicas. La agenda pública, muy especialmente en los países caracterizados por un estilo reactivo de formulación de políticas, se ve conformada y alterada de forma continuada por eventos imprevistos que desvían la atención de los actores políticos y administrativos de las actividades en curso a aquellas más imperiosas en términos de oportunidad política, a la vez que constituyen una excelente ventana de oportunidad política para realizar cambios de todo tipo en las estructuras gubernativas o para redefinir el mapa de prioridades político. Las catástrofes son, de este modo, una excelente excusa para cambiar a los responsables políticos caídos en desgracia o para alterar sustancialmente, paralizar o iniciar políticas públicas, al considerarse a las políticas o a los políticos existentes en el momento del desastre como responsables últimos de la catástrofe.

La prevención de desastres puede tener también repercusiones políticas en otra dimensión, la de contribuir a la expansión de las organizaciones públicas.

Políticos y burócratas suelen usar la prevención de catástrofes como un magnífico pretexto para justificar la expansión de presupuestos y personal para sus agencias, no dudando en magnificar la cuantía de los daños previsible o de exagerar la probabilidad de que el evento ocurra finalmente. FORMAINI (1990) analiza el caso de cómo la probabilidad de la existencia de una epidemia de gripe fue magnificada por los responsables de salud de la administración de Gerald Ford para conseguir un sustancial incremento de recursos y personal.

Sin embargo, no es frecuente que los estudiosos de la política y la organización pública aborden las catástrofes desde un punto de vista organizativo. Desde la teoría de la organización, con raras excepciones como el trabajo de PERROW sobre accidentes organizativos (PERROW, 1984), se llega como mucho a incidir en el estudio de los errores administrativos (implementar la política equivocada o fracasar al actuar, por error o omisión, cuando es necesaria la actuación administrativa) o en la patología de la política pública (HOGWOOD y PETERS, 1985), sin entrar a valorar sus posibles derivaciones en catástrofes.

Lo que no es frecuente es usar las catástrofes como pretexto para analizar el funcionamiento interno de las organizaciones públicas o para entender el proceso de elaboración de políticas públicas como hacen BOVENS y HART. Si bien algún estudio anterior (HEINEMANN, 1993) usó también esta perspectiva al analizar el caso de la catástrofe de la lanzadera espacial *Challenger* lo hizo con un tono más prescriptivo que descriptivo, a diferencia de nuestro estudio que prima sobre describir y clasificar los diversos tipos de fiascos que tienen lugar en el seno de los complicados sistemas político-administrativos de las sociedades contemporáneas.

En concreto, los autores se refieren a los sucesos negativos que son percibidos por algún grupo social significativo

como causados total o parcialmente por fallos evitables de algún responsable político.

Una vez clarificado el concepto de fiasco político, los autores realizan una compleja y detallada anatomía de éstos, y de sus implicaciones para el estudio del proceso político, usando como caso de estudio el famoso desastre acaecido en el estadio belga de Heysel, con el resultado de decenas de muertos a causa de una avalancha humana ocasionada por la deficiente colocación de hinchadas rivales dentro del estadio. Thomas DE QUINCEY afirmó que el crimen podía llegar a ser una obra de arte y escribió un delicioso librito para demostrarlo, *El asesinato considerado como una de las bellas artes*. BOVENS y HART consiguen a su vez que una pavorosa tragedia resulte interesante, incluso fascinante, para el politólogo. Describen un escenario densamente poblado de organizaciones gubernamentales y paragubernamentales en conflicto y colaboración, cada una dotada de sus propias rutinas y lógicas organizativas y de sus propios intereses conflictivos o no entre sí. Por ejemplo, nos narra la influencia que tuvo en el discurrir de la tragedia el hecho de que la gendarmería, encargada de la seguridad en el estadio (competencia a su vez obtenida tras un conflicto de competencias con otras policías), fuese un cuerpo de carácter militar, lo que si, por una parte, puede tener ventajas de tipo organizativo en otros contextos, no las tuvo en el caso que analizamos, pues restó flexibilidad a las actuaciones de sus miembros (la orden de actuación tardó en darse al encontrarse ausente el responsable y los agentes tenían orden de no moverse de sus puestos, por lo que los agentes tardaron en reaccionar, siendo los más eficaces los bomberos, organización con una estructura más descentralizada de funcionamiento).

Pero lo más interesante del libro son sus bien elaboradas tipologías de fiascos, de sus causas y de sus consecuencias. Destacaría entre ellas dos especialmente

interesantes para el estudioso de la política pública; en primer lugar, la que se refiere a los distintos tipos de sesgos que afectan a los políticos (hay otros sesgos que afectan a la opinión pública, pero no vamos a considerarlos aquí) a la hora de valorar las consecuencias de una política, que afectarán a la percepción de las consecuencias negativas de una política, magnificándolas o reduciéndolas según sea el sesgo; en segundo lugar, que constituye, a mi entender, el núcleo central del libro, que analiza y describe extensamente los cuatro grandes tipos de infortunios de tipo político.

La primera de estas dos clasificaciones distingue entre sesgos temporales, espaciales y culturales. Los sesgos temporales pueden alterar la valoración de una política. Una política que a corto plazo es un desastre puede a largo plazo no ser así y constituir un acierto, o viceversa. Es frecuente, por ejemplo, que la construcción de una gran obra pública, un auditorio o un museo sea vista por la oposición al gobierno como un gran desastre al no cumplirse a corto plazo con las expectativas buscadas y constituir a largo plazo (o muy largo plazo, las pirámides de Egipto son un gran éxito hoy en día y hace tres mil años no servían virtualmente para nada útil) una acertada decisión. Según el lapso de tiempo que consideremos, el desastre puede ser tal o convertirse incluso en una bendición. También puede darse el caso inverso, conocido como paradoja de WILDAVSKY, y éxitos presentados como tales transformarse en problemas aún más grandes con el paso del tiempo. Un ejemplo, citado por WILDAVSKY, sería el de las políticas sanitarias que si bien, por una parte, consiguen mejorar las expectativas de vida de los ancianos dan lugar con el tiempo a un mayor número de enfermos y a que las enfermedades tratadas sean más complejas y costosas de curar.

Los sesgos espaciales, por su parte, se refieren a las distintas valoraciones de las consecuencias del «desastre» atendiendo

al puesto que cada actor ocupa en el escenario político. Políticas catastróficas para una localidad (construcción de un embalse, por ejemplo) pueden ser beneficiosas para una comarca (regadíos) y perjudiciales de nuevo para la Comunidad Autónoma (pérdida de un valioso ecosistema, por ejemplo). Cada actor seguirá, pues, en sus posicionamientos políticos la famosa Ley de Miles que dice algo así como que la política se valorará (y se actuará en consecuencia) según el asiento en que estemos sentados.

El último sesgo a la hora de percibir una política pública catastrófica se referirá a las posturas ideológicas del observador político. El consumo masivo de drogas, la difusión de pornografía o el aumento de la promiscuidad sexual serán valorados de forma muy distinta por un observador de mentalidad conservadora, para quien estos fenómenos serán un ejemplo claro de fracaso de la acción gubernativa o por un observador de mentalidad más liberal, quien no verá en ellos más que el resultado de la libre iniciativa de los ciudadanos no observando ningún tipo de fracaso en ellos.

La otra gran tipología que se establece en el libro, si cabe la que lo estructura, es la que establece cuatro grandes categorías de infortunios en la gobernación, atendiendo a dos dimensiones, la predecibilidad o no del evento y la capacidad o no de ser controlado por la actuación estatal. En primer lugar, nos encontraríamos con aquellas contingencias que son a la vez previsibles y controlables. En este caso no se podría hablar de infortunio sino de negligencia o mala gestión, por lo que los autores no consideran pertinente su análisis en este libro. Más interesantes les parecen los dos siguientes tipos. Por una parte, explican aquellos eventos que son predecibles pero que no pueden ser controlados. Pueden darse varias situaciones en este caso, entre otras: que los riesgos probables se conviertan en verdad, esto es, que conozcamos y desconozcamos bien los riesgos del evento, pero

no si éste va a materializarse; la elección trágica, es decir, que todas las opciones de actuación disponibles tengan inevitablemente consecuencias desastrosas, limitándose la elección a escoger el que entendamos como mal menor; la tragedia de los comunes, que se da cuando contamos con unos recursos limitados para un número creciente de beneficiarios y carecemos de normas imperativas de reparto; la densidad del espacio de política, esto es, que conozcamos las consecuencias inmediatas de la puesta en práctica de una política, pero que desconozcamos su impacto final, que puede ser totalmente contrario al previsto.

Por otra parte, estarían, siguiendo la categorización de los autores, aquellos sucesos que son controlables pero imprevisibles, que se pueden concretar en dos grandes grupos. El de los eventos de ocurrir errático, imposibles de predecir como inundaciones, pero que podrían ser precavidos con una infraestructura adecuada, y el de los eventos de consecuencias erráticas, o sea, aquellos casos en que desconocemos las consecuencias futuras de los actos de hoy.

Por último, los autores distinguen tres tipos de eventos que son a la vez imprevisibles e incontrolables. El primero de ellos es el que denominan Actos de Dios, que se refiere a actos como plagas o epidemias o desastres naturales como erupciones de volcanes que parecen ser fruto de un castigo divino caprichoso, pues son imprevisibles e incontrolables en sus consecuencias. El segundo, conocido como Causas de Fuerza Mayor, engloba a aquellos desastres causados por la pérdida inesperada de un líder o guía de la sociedad, que deja a su pueblo sin control originándose un desastre. La muerte o incapacidad de un general en una batalla originando una derrota podría ser un buen ejemplo. El tercer tipo, La Mano Invisible, engloba aquellos fiascos ocasionados por la actuación inconsciente de innumerables decisiones, independientes

unas de las otras y que al final derivan en desastre. Los grandes pánicos financieros podrían ser un buen ejemplo de lo dicho.

En conclusión, este libro nos enseña, de una forma original aunque siguiendo la estela de una larga tradición de aprendizaje social (FRIEDMAN, 1991) e iniciando un nuevo enfoque en el estudio del proceso político [ya hay secuelas (GREGORY, 1998)], a entender mejor el proceso político y por ende a mejorarlo, aunque esto último no aparente preocupar a los autores (de hecho, y a diferencia de otros autores, no se ofrecen modelos normativos) aprendiendo de nuestros errores si es que esto puede hacerse.

Miguel Anxo BASTOS BOUBETA
Profesor de Ciencia Política
y de la Administración
Universidade de Santiago
de Compostela

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- FORMAINI, Robert (1990), *The Myth of Scientific Public Policy*, New Brunswick: Transaction Publishers, pp. 67-93.
- FRIEDMAN, John (1991), *Planificación en el ámbito público*, Madrid: MAP.
- GREGORY, Robert (1998), «Political Responsibility for Bureaucratic Incompetence: Tragedy at Cave Creek», en *Public Administration*, vol. 76, Autumn, pp. 519-538.
- HEINEMANN, C. F. Larry (1993), «Understanding the Challenger Disaster: Organizational Structure and the Design of Reliable Systems», en *American Political Science Review*, vol. 87, núm. 2, June, pp. 421-435.
- HOGWOOD, B., y PETERS, B. Guy (1985), *The Pathology of Public Policy*, Oxford: Clarendon Press.
- PERROW, C. (1984), *Normal Accidents: Living with High Risk Technologies*, New York: Basic Books.



Diego RUIZ BECERRIL, *Después del divorcio. Los efectos de la ruptura matrimonial*, Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 1999.

La polémica —especialmente político-social— sobre el divorcio, que se inició a finales de los setenta y comienzos de los ochenta, generó un amplio desarrollo de posturas y debates sobre el divorcio, su génesis y consecuencias. Sin embargo, una vez fue implantada la ley, y salvo excepciones muy señaladas, ha sido prácticamente nulo el interés mostrado por este fenómeno a nivel social. Sólo el campo del Derecho ha mantenido una cierta tradición de estudios jurídicos que estaba huérfana de otros apoyos empíricos. Afortunadamente, desde hace unos cinco años se vienen publicando determinadas investigaciones en las Ciencias Sociales que vienen a solventar este olvido. La obra de RUIZ BECERRIL sería ya digna de alabanza, aunque sólo fuese por afrontar un tema de investigación empírica y reflexión teórica hasta ahora muy descuidado. Pero más allá de este rasgo, el libro es destacable por toda una serie de rasgos acertados, que convierten la obra en referencia obligada para los especialistas y guía de consulta para el público interesado en la situación de la familia española.

El autor hace un análisis pormenorizado de los efectos de la ruptura matrimonial en todos los ámbitos de interés: la salud, el bienestar psicológico, las relaciones familiares, las nuevas relaciones de pareja, los efectos económico-laborales y el efecto sobre los hijos. Todo ello desde una perspectiva global, con la aplicación de técnicas cuantitativas y cualitativas en la producción de datos, lo cual permite integrar en un esquema comprensivo

los distintos efectos de la ruptura matrimonial, atendiendo a la «multidimensionalidad del divorcio», según señala el Profesor IGLESIAS DE USSEL en el prólogo de la obra.

En el primer capítulo se hace una descripción bastante exhaustiva de las parejas que han experimentado un proceso de ruptura matrimonial. Por una parte, se analizan las características sociodemográficas de la población de divorciados y separados españoles, mientras que, por otro lado, se estudian con detenimiento las características de los matrimonios rotos y las características del proceso de ruptura. Este capítulo proporciona una perspectiva sintética de toda la información disponible sobre la ruptura matrimonial en España, tanto en fuentes secundarias como la recopilada por el autor a través de entrevistas en profundidad.

En el segundo capítulo se estudian los efectos de la ruptura matrimonial sobre la salud, tanto en su vertiente de salud física como en su aspecto de bienestar psicológico. En cuanto a la salud física se analizan las tasas de mortalidad y morbilidad de los separados/divorciados, el consumo de sustancias dañinas para la salud y un estudio en detalle del impacto del suicidio en función del estado civil. Por lo que se refiere al bienestar psicológico, se analiza la incidencia de distintos trastornos o alteraciones psicológicas, como la depresión o el estrés, en la población separada y divorciada, así como la influencia del estado civil sobre la autoestima personal y los sentimientos de soledad y aislamiento social.

En el tercer capítulo se aborda el tema de los nuevos hogares que tienen su origen en las familias rotas. Tres aspectos de interés son estudiados en este capítulo. En primer lugar, las familias monoparentales que son causa directa de la ruptura del núcleo familiar, cuando uno de los progenitores abandona el hogar matrimonial. En segundo lugar, los hogares unipersonales que son ocupados por un separado o divorciado que no tiene la cus-

todia de los hijos. Por último, se analizan las nuevas relaciones de pareja que se establecen después de la ruptura matrimonial en su doble vertiente de cohabitación postmatrimonial y segundos matrimonios.

El cuarto capítulo está dedicado a las relaciones familiares de los separados y divorciados. En él se analizan ampliamente las relaciones de los padres separados con sus hijos, diferenciando entre los que tienen la guarda y custodia tras la ruptura y los que no la tienen. El autor estudia con detalle cómo se desenvuelve el régimen de visitas en función de determinadas variables, un tema sobre el que prácticamente no existía información en España. Y por último, se hace referencia a las relaciones que se establecen entre los cónyuges separados.

En el quinto capítulo se analizan los efectos económicos y laborales de la ruptura matrimonial. Aquí se presta atención al fenómeno de la feminización de la pobreza, así como a la relación de la ruptura matrimonial con la actividad femenina y la situación ocupacional de la mujer. También se aborda el tema del pago de las pensiones y los apoyos que los separados y divorciados obtienen a través de distintas redes sociales de parentesco y amistad.

El sexto capítulo se centra en los efectos de la ruptura matrimonial sobre los hijos de la pareja separada o divorciada con atención a tres ámbitos diferenciados. El primero de ellos es el del rendimiento académico o intelectual de los hijos de padres divorciados o separados. El segundo es el de la influencia de la ruptura matrimonial sobre las relaciones interpersonales de los hijos. Por último, se analiza la transmisión de la inestabilidad matrimonial de una generación a la siguiente, desde la perspectiva de distintos enfoques teóricos.

El libro se cierra con un capítulo de conclusiones en el que el autor aborda la cuestión de la continuidad de la familia. La nueva concepción del matrimonio, que ha pasado de ser un matrimonio tradicio-

nal a un matrimonio fusión, o incluso matrimonio asociación (según la terminología ya clásica de ROUSSEL), ha hecho posible un cambio en las actitudes hacia la ruptura matrimonial, que ya no se concibe como una estigmatización social. A pesar de que tradicionalmente se entendía que el divorcio suponía la desaparición de la familia, los profundos cambios societales y culturales de las últimas décadas han cubierto de legitimidad al divorcio, que es visto ya como una opción personal y no como un motivo de censura moral.

Los efectos de la ruptura matrimonial se centran más en el aspecto individual. Ésta no sólo supone un cambio de estado civil, sino que lleva aparejada una alteración del *status* de la persona y de los roles desempeñados. Una de las cuestiones más problemáticas que enfrenta el divorciado o separado es la del aprendizaje de su nuevo rol. Un aprendizaje que ha de producirse necesariamente *ex novo*, puesto que se trata de una situación para la que el sujeto no cuenta con un bagaje previo. La situación resulta especialmente conflictiva, puesto que la sociedad, en general, no tiene expectativas claras sobre el rol del divorciado o separado.

La transición hacia la nueva posición social se ve dificultada por la pérdida del soporte emocional de la pareja y, en muchos casos, por la ausencia de una red de apoyos afectivos fuera del matrimonio o por el deterioro de la misma tras la ruptura. Con frecuencia es la familia de origen la que suele prestar los apoyos más cuantiosos y significativos, puesto que, en muchas ocasiones, la ruptura significa también la pérdida de contacto con las antiguas amistades y la necesidad de entablar nuevas relaciones fuera del círculo de interacción de la pareja disuelta.

Junto con los problemas emocionales y relacionales también están presentes los aspectos materiales de la ruptura. Iniciar una nueva vida lleva consigo solventar los problemas de la subsistencia económica. El matrimonio implica una serie de economías de escala que desaparecen cuan-

do sobreviene el divorcio o la separación, por lo que, a resultas de la ruptura, puede producirse una rebaja sustancial del *status* social de alguno de los cónyuges. Especialmente problemática resulta, a este respecto, la situación del cónyuge que se encuentra con la necesidad de volver a insertarse en el mercado laboral después de muchos años de inactividad.

Todas éstas y otras muchas cuestiones son tratadas brillantemente por el autor a lo largo de las páginas de la obra. El balance general no puede ser más positivo. En conjunto, el libro presenta una perspectiva innovadora sobre la ruptura matrimonial, con una amplia variedad de aportaciones originales y sugerencias para nuevas líneas de investigación, a la par que constituye un ambicioso proyecto de recopilación y sistematización de un gran volumen de información empírica, no siempre de fácil acceso. Esperemos, para bien de la comunidad científica, que la relevancia de este trabajo estimule también una mejora sustancial de las estadísticas oficiales sobre la familia en España, en la línea de las que ya disponen los colegas de otros países de nuestro entorno.

Antonio TRINIDAD REQUENA
Universidad de Granada



Guía para la Gestión de la Calidad de los Servicios Públicos (adaptación de la Norma Une-En-Iso 9004-2), Asociación Española para la Calidad AEC, Sección de la Calidad en las Administraciones públicas, Ministerio de Administraciones Públicas, Gobierno de Canarias, Consejería de Economía y Hacienda, 2000, 62 pp.

Durante mucho tiempo, las Administraciones públicas han sido disputado

«campo de Agramante» entre quienes defendían la exclusividad de la «visión garantista» en la acción administrativa, según la cual la única razón suficiente de la existencia de los servicios públicos era «hacer buenos reglamentos y aplicarlos» y quienes, adictos a las nuevas ideas sobre Gestión Pública, consideraban necesario trasladar a aquellos los principios de eficiencia y productividad propios de las organizaciones privadas.

En la actualidad, este debate resulta ya tan oneroso como inútil. Las organizaciones públicas, hecha salvedad de sus diferencias específicas con las privadas, son tan permeables a la introducción de los conceptos y prácticas de la calidad como el resto de las organizaciones «del mundo mundial».

Así lo interpretan, de entrada («*Razones para la elaboración de la Guía*»), los competentes funcionarios, integrantes del Grupo de Trabajo de Adaptación de las Normas de Calidad de la Sección de Calidad en las Administraciones públicas de la AEC, cuyos nombres figuran en la página de licencias del libro que hoy comentamos.

La adaptación «a la realidad de la Administración» de la Norma Une-En-ISO 9004-2 1991, «*Gestión de calidad y elementos del sistema de calidad. Parte 2. Guía para los servicios*» tiene la intención, como se señala en la introducción, de «*facilitar a los gestores y prestadores de servicios la instalación de sus organizaciones en un proceso de mejora continua y lograr de esta forma aumentar la satisfacción de los destinatarios de la actividad administrativa*».

Dicha instalación presupone para los responsables de los servicios públicos y personal de los mismos «un cambio de chip», si se me permite usar el vulgarismo, para «*conjugar los principios de eficacia y eficiencia con el de legalidad*» y *hacer frente a los «dos grandes retos de cambio organizativo: incorporar una lógica productiva en la cultura, sistemas y procesos productivos, y gestionar la interdependencia y la fragmentación propia de los sistemas descen-*

tralizados y pluralistas», a los que se viene a unir un tercer reto, derivado de la integración europea, «*la necesidad de integrar la dimensión de competitividad*» entre Administraciones públicas nacionales y entre éstas y los restantes sectores productivos.

Para hacer frente a estas exigencias de nueva legitimidad y a estos retos de competitividad cada vez más acuciantes, las Administraciones públicas y las personas que en ellas trabajen, especialmente sus «responsables», deberán interiorizar conceptos hasta ahora propios de ámbitos ajenos, como «cliente» y «servicio» (este último no tan ajeno a los profesionales del servicio público) y «traducir» a un lenguaje conveniente (identificar es reconocer y adaptar) otros tales como «misión», «diferenciación entre productos y servicios», «procesos», «segmentación de clientes», ciudadanos receptores de servicios, etc.

Por ejemplo, «cliente» no es únicamente el destinatario del servicio final, sino también el interviniente en cualquier otra fase intermedia del proceso, esto es, el cliente interno, con respecto al cual, quien lo antecede en la fase anterior es proveedor, mientras que será, a su vez, cliente quien suceda a aquél en la siguiente fase.

Implantar estructuras de calidad en las organizaciones públicas es tarea que admite más de un modelo, no obstante lo cual ha parecido oportuno incorporar uno básico de referencia, que es el que, de forma breve, pero suficientemente descriptiva se refleja en esta Guía, a través de sus distintos apartados, especialmente en las partes referidas a los principios del Sistema de Calidad y a sus elementos operativos.

No se trata ahora de comentar en profundidad los numerosos consejos e informaciones que contiene cada uno de estos apartados —dejemos al gusto e interés del lector el introducirse en tan provechosa lectura—, sino de destacar tan sólo

alguno de los aspectos que más nos han llamado la atención:

Una de las características diferenciadoras en las organizaciones públicas respecto de las privadas, junto a las mencionadas en la página 9 de esta Guía (*falta de integración de los organismos públicos en el mercado como mecanismo de asignación de recursos, el carácter de poderes públicos de las administraciones y entes públicos, la diferente naturaleza de muchos procesos de creación de valor por parte del sector público y la dificultad de medida de valor creado*), es, sin duda, su dependencia respecto del poder político, formando ambas —la administración y la política— parte del aparato del Estado. Esta distinción, nunca separación, entre política y administración, requiere de un adecuado «reparto de papeles» entre los actores en el escenario público. Los autores de la Guía, con buen criterio, definen el papel de la dirección política (alta dirección, según su terminología) como responsables del diseño o formulación de las políticas de calidad y de su cumplimiento: «*asumir la responsabilidad de gestionar la mejora de la calidad en los servicios públicos, es una tarea de la alta dirección que en ningún caso se puede delegar en otros niveles de organización*» (p. 22), distinguiéndola perfectamente de la función de los directivos y responsables de los principales puestos operativos de las unidades quienes, de forma gráfica, «*deben asumir el liderazgo del servicio para estimular a su personal a dar lo mejor de sí; proporcionarle los procedimientos, herramientas y tecnologías que faciliten sus trabajos; eliminar los trabajos innecesarios y los motivos de desaliento; y consolidar una cultura interna centrada en la comunicación, el trabajo en equipo y el cumplimiento de los objetivos de calidad*» (p. 28), porque, como se señala acertadamente en otro lugar de la Guía «*la buena caracterización del servicio*» —que deberá definirse y gestionarse en el ámbito de la dirección gestora— «*no busca la calidad de las políticas, sino la de la gestión y organización que define y presta el servicio*» (p. 15).

La implantación de planes de calidad representa «un camino de progreso» en materia de personal, tendente a establecer un equilibrio entre las expectativas de los empleados públicos y las necesidades de la organización, desde el momento inicial del ingreso. Así, se dice que en los procesos de selección se deben «definir con claridad las actividades a desempeñar en los puestos de trabajo y las responsabilidades inherentes a los mismos» o que se debe «implantar un plan de carrera basado en la experiencia profesional y en la formación que posibilite la promoción hacia puestos de mayor responsabilidad y el desarrollo de las potencialidades del personal» (p. 28), juicio que compromete las actuales prácticas en los procesos de promoción interna.

El compromiso del personal al servicio de las Administraciones públicas con la calidad presupone un cambio cultural de envergadura que, como se nos dice en la guía, tiene como elementos pilares nada más y nada menos que a «la formación y educación, información, comunicación, motivación, participación, reconocimiento y espíritu de mejora permanente» (p. 29). Cada uno de estos «elementos pilares» precisa de unos estímulos y de unas estrategias, finamente descritas en la Guía y que, a nuestro entender, pasan por ser más condiciones ideales que realidades cotidianas a las que estemos acostumbrados.

Pese a la gran distancia que hay entre «lo pintado y lo vivo» y salvando todos los escepticismos que la aparición de obras de este tipo suelen suscitar en algunos lectores, especialmente si sus autores son funcionarios públicos, queda claro que el futuro del cambio en las Administraciones públicas exige de todos, directivos, gestores y responsables de los servicios públicos, centrarse en una nueva dimensión del cambio que tenga como última finalidad la calidad o satisfacción del cliente o usuario. Éste es el principal mensaje de esta útil y práctica Guía.

Manuel MARTÍNEZ BARGUENO



Manuel HERRERA GÓMEZ, *Los orígenes de la intervención estatal en los problemas sociales*, Madrid: Escuela Libre Editorial, 1999, 681 pp.

El objetivo de esta extensa obra es realizar un recorrido por una historia que cubre más de cien años, donde el Estado al final termina controlando una serie de parcelas de bienestar social, como son la pobreza, la educación y la salud pública. A través de sus muchas páginas nos muestra el profesor HERRERA los cambios producidos en el pensamiento, la legislación, los sentimientos y las vivencias de los hombres ilustrados de nuestro siglo XVIII, que es lo mismo que hablar de sus herederos los liberales gaditanos, padres de la Constitución de 1812. Funciones que hasta el siglo XVIII eran marginales en los intereses del Estado se transforman en funciones que atañen a la base de su estructura, quitando así el protagonismo que hasta la fecha había tenido la Iglesia en materias relacionadas con la vieja tradición de la caridad. Poco a poco crecen las responsabilidades del Estado en el sector de los servicios públicos, convirtiendo la caridad pública en beneficencia y ésta, a su vez, en bienestar social.

Pobreza, educación y sanidad son los tres grandes capítulos del libro. Cada tema es tratado de forma monográfica. De esta forma se consigue un mayor rigor y precisión histórica, ofreciendo al lector la oportunidad de ver con más profundidad los posibles cambios y mutaciones que sufrieron estas cuestiones a lo largo del período estudiado.

Los tres capítulos aparecen con una estructura similar. Al comienzo de cada uno de ellos se dibuja una panorámica de cada tema en el siglo XVIII. El objetivo

de esta panorámica en el tema de la pobreza, educación y salud es facilitarnos una mejor comprensión de las reformas que empiezan a producirse durante el período liberal. Seguidamente se estudian las diferentes soluciones ofrecidas a los problemas planteados, examinando con detenimiento las principales medidas legales de política benéfico-asistencial, educativa y sanitaria que tuvieron lugar durante el siglo XVIII.

La segunda parte de cada capítulo toma como eje vertebrador el Diario de Sesiones de las Cortes de Cádiz. De esta forma se ofrece una mejor comprensión de la legislación emanada del período constituyente gaditano. El autor intenta desvelar cómo lo sucedido en las Cortes de Cádiz no es flor de un día. Estamos ante la culminación de una etapa que se desarrolla a lo largo del siglo XVIII y del inicio de otra que traerá consigo el desarrollo de España en tiempos posteriores. Los instrumentos utilizados para el estudio de este proceso son los textos legales, las monografías existentes durante ese período y otra serie de textos específicos que permiten al autor reconstruir el contexto histórico investigado.

Quizás uno de los temas más interesantes analizados sea el tema de la pobreza. Sobre todo por las oscilaciones históricas que ha sufrido. Una de ellas fueron las medidas desamortizadoras de Carlos IV que, aunque duraron muy poco tiempo, fue lo suficiente para que influyera de manera decisiva en la historia política y social de la España del siglo XIX. Sin embargo, el cambio más importante que se produce en este período es la visión política que se tiene de la pobreza. A lo largo del primer capítulo va mostrando el autor cómo poco a poco el mundo de la necesidad material es visto como un obstáculo para el desarrollo económico y un riesgo potencial para los posibles desarrollos sociales. Se pierde la anterior visión caritativa de la pobreza que veía detrás de cada pobre la imagen de Cristo. Como resultado de esta perspectiva, el Estado intervendrá en el mundo de la

pobreza. Desde ahora será un mundo que intentará ordenar, insistiendo en el empleo, en el trabajo de esas personas y no en la caridad, como medida para salir de esa situación de marginación y contribuir de esta forma al desarrollo del país.

El tema de la educación es otra de las cuestiones fundamentales en el proceso de transformación que se produce en España en el siglo XIX. Pasará de ser una cuestión que preocupaba solamente a la persona y que era impartida por instituciones casi siempre de carácter confesional, a ser un problema que preocupe e interese al Estado. La educación será contemplada como un foco de transformación social y progreso.

Durante todo el siglo XVIII el mundo educativo capta la atención de los poderes públicos. Emanan una serie de disposiciones legales que intentan poner orden y reformar cada uno de los niveles educativos. Ahora bien, todo queda en pequeñas medidas puntuales que sientan las bases del Dictamen y Proyecto de Decreto sobre la Instrucción Pública de 1814. Como consecuencia se produce el Primer Plan Nacional de la historia de la educación española.

Los objetivos de este Plan eran la homogeneización y planificación de la enseñanza, la incorporación de nuevas materias y enseñanzas, y la ordenación y mejora del magisterio. Otro de los aspectos llamativos del plan será el descubrimiento de la mujer como sujeto de atención pedagógica. ¿Por qué es tan importante la educación? Para los liberales el progreso de la humanidad aparece ligado al progreso de la instrucción. La igualdad a la que se aspira es la igualdad ante las luces. La desigualdad atenta contra la libertad, pues no es libre el que por su ignorancia coloca su destino en manos de otro. Lo que se esconde detrás de todo

este pensamiento es una nueva visión del hombre, concretado en la figura del ciudadano libre y responsable. Por tanto, la educación para los hombres de Cádiz no sólo era un instrumento de reforma social y prosperidad de la nación, sino sobre todo era el elemento esencial de una pedagogía de la democracia.

A lo largo de todo el capítulo segundo podemos ver cómo la educación va adquiriendo unos nuevos matices. Se sustentará en cuatro pilares fundamentales nacidos en el período liberal y en el período revolucionario francés. Nos referimos al carácter universal, la uniformidad y la configuración pública y gratuita de la enseñanza. Estos principios serán las bases sobre los que se asiente el Plan General de Enseñanza.

El tercero y último capítulo del libro versa sobre la salud pública. Pero previamente, para entender cómo estos ilustrados tratan el tema de la sanidad, hay que partir de su nueva concepción racional del hombre: la enfermedad no es un castigo divino, sino un fenómeno observable, explicable y a erradicar.

La enfermedad atenta contra el orden social y contra la propia población, base de la riqueza del Estado. En virtud de esto se realizan transformaciones en tres campos: en el terreno administrativo, las reformas sanitarias tendrán rasgos centralistas y unificadores; en el campo legislativo se desarrollarán una serie de medidas higiénicas preventivas y, por último, la enseñanza médica se enfocará de una forma más práctica. Sin embargo, estas reformas, como era de esperar, se encontraron con la fuerte oposición de gremios y colegios profesionales. Además, tuvo que enfrentarse a dos obstáculos muy importantes, los escasos recursos económicos y la oposición de la Iglesia.

Debido a la nueva visión que tienen los liberales de la enfermedad, poco a

poco van germinando las bases del Proyecto de Código Sanitario de 1822 que, a su vez, asentarán los principios de la Ley de Sanidad de 1855. Estas reformas constituirán un nuevo sistema basado en la intervención administrativa cuando la enfermedad afecte a la comunidad (enfermedades transmisibles); prestándose especial hincapié en el carácter preventivo.

La obra del profesor HERRERA muestra el paso a la modernidad en España en el tema de los servicios sociales. La nueva visión de cada una de las parcelas tratadas tiene en común el ser concebidas como cuestiones que repercuten en la prosperidad individual y colectiva. Esto, unido a los propios fines atribuidos al Estado, dieron la justificación a la intervención y apropiación estatal de tareas ubicadas con anterioridad al margen de sus intereses. Parece que la identificación entre lo social, lo público y lo estatal encuentra aquí sus orígenes. Lo que preside su función no sería el beneficio, sino el servicio. Es decir, en el siglo XVIII en España asistimos a las primeras manifestaciones de lo que serían los servicios públicos, entendidos como actividades que deben ser controladas, supervisadas, enmarcadas normativamente, incentivadas y gestionadas directamente por el Estado. La centuria ilustrada es la puerta del acrecentamiento progresivo del papel y de la responsabilidad estatal en los campos político, económico y social. Intervención cada vez mayor del Estado ilustrado, porque con ella se pretendía fomentar la felicidad individual y social de los ciudadanos y, de esta forma, se justificaba también la omnipotencia interventora de la autoridad y la cada vez mayor extensión de la burocracia estatal.

Luis AYUSO SÁNCHEZ
Diego GALLEGO MARTÍNEZ
Universidad de Granada

