

Enrique Miguel SANCHEZ MOTOS. *Calidad Total. Organizaciones de calidad, Organizaciones de éxito.* Madrid: Ediciones Libertarias, 2001, 182 pp.

Últimamente son muchos los títulos que llegan a las librerías y a nuestra biblioteca especializada en temas administrativos sobre la Calidad Total, lo que demuestra que esta Filosofía y práctica de la gestión directiva ha prendido con fuerza en la dinámica actual de las organizaciones, tanto privadas como públicas.

De esta abundancia de lecturas desgraciadamente no es oro todo lo que reluce, siendo frecuente encontrarnos con textos repetitivos, apresuradamente hilvanados o deficientemente traducidos que no dejan en el lector, tras ojeados, huella alguna. Pues bien no es éste el caso del libro que hoy nos ocupa, denominado *Calidad Total. Organizaciones de calidad, Organizaciones de éxito* que es, sin duda, una de las lecturas más instructivas y clarificadoras sobre el tema. Su autor, funcionario público de amplia experiencia en los sectores público y privado, es fundador, presidente y animador de un sugestivo Foro de la Modernización para la Mejora de la Eficacia y la Calidad de las Administraciones Públicas, que, al margen de consideraciones oficiales, se mantiene activo gracias al interés e ilusión de sus miembros, animados por el empeño de Enrique SANCHEZ MOTOS y constituye, ciertamente, un ejemplo a seguir y multiplicar a la

manera de los Círculos de Calidad que en este libro se propugnan.

Si al conocimiento profundo de la materia, unimos orden expositivo, claridad de expresión y una prosa sobria y elegante, a la par, lo que no suele ser frecuente en este tipo de publicaciones, el resultado es una lectura grata y luminiscente que abre puertas al conocimiento creativo y sirve de estímulo para enfrentarse al reto del trabajo cotidiano, si el lector es gestor o directivo en ejercicio o para fundamentar una filosofía de gestión en profesores y alumnos de Técnicas Gerenciales, pues a ambos tipos de público —personas de acción, profesores y alumnos— va dirigido este libro cuyas líneas maestras desvelamos a continuación.

La obra se estructura de forma ágil en dos Secciones divididas en capítulos de fácil pero enjundiosa lectura. En el capítulo 2 de la Sección I, titulada «El Éxito y la Organización», se define lo que entendemos por éxito de una organización, esto es, la adecuación de los resultados a los objetivos, de forma estable, obteniendo un valor añadido neto alto (pág. 19). Para lograr este éxito es determinante el papel del directivo, responsable no sólo de fijar objetivos y obtener resultados sino de permanecer atento y consciente de la realidad que le rodea (pág. 25). Me parece acertada esta observación última pues el conocimiento del entorno, el «estar razonablemente informado» que dice el autor es una faceta que comúnmente escapa a las preocupaciones inmediatas de nuestros directivos públicos.

Para otear el horizonte, facilitar la adaptación al cambio y comprobar en qué medida los medios son adecuados a los objetivos, el directivo cuenta con la planificación como gran aliado. La planificación es un instrumento conveniente y adecuado para plasmar el proceso de reflexión y pre-

visión que ineludiblemente forma parte del quehacer del directivo, siempre que no se «burocratice» y se convierta en un fin en sí misma, lo que no es infrecuente. La técnica de la planificación (DAFO), la Dirección por Objetivos (DPO) y la Planificación Estratégica como vertiente más dinámica y compleja de la planificación encuentran su asiento en el capítulo 4 redactado con amenidad y rigor.

Toda organización de éxito debe estar centrada en torno a su misión principal, lo que condiciona su propia estructura organizativa. El autor recomienda en el capítulo 5 como un «excelente revulsivo» para toda organización plantear cada cierto tiempo su propia estructura organizativa, (pág. 38), lo que en el ámbito público suele ser fuente de incertidumbres en cascada.

El capítulo 6, uno de los más interesantes de esta primera parte, está dedicado al directivo. Entre sus habilidades se citan la capacidad de innovación. El verdadero líder debe innovar; si no lo hace así, podrá ser un buen administrador o gestor pero no un verdadero líder. Además, el líder deberá encarar el reto de transformar en líderes a sus empleados. Sin llegar a tal extremo pensamos que el directivo sí debe ser un motivador de personas y desarrollar las capacidades ocultas de sus colaboradores, los cuales, muchas veces, como apunta el autor, siguiendo el enfoque de HERZBERG sobre el enriquecimiento del puesto de trabajo, no se mueven sólo por dinero, satisfaciéndoles quizás más «un mayor reconocimiento por parte de la dirección y de los demás compañeros de trabajo» (pág. 48).

Para llevar a buen puerto todo lo anterior, fijar objetivos, planificar el trabajo, diseñar procesos y productos, motivar al personal, etc., el directivo puede reunirse con su equipo interno, recurrir

a consultores externos o aplicar una filosofía de dirección denominada Calidad Total sobre la que versa la segunda Sección de este libro, dividida, a su vez, en ocho capítulos.

El primero de estos capítulos está dedicado a clarificar qué se entiende por Calidad Total y a distinguirla de términos afines como Calidad del Producto o Calidad del Proceso. La Calidad Total —dice el autor— «es una filosofía, una cultura, una estrategia, un estilo de gerencia que posibilita y fomenta la mejora continua de la calidad» (pág. 62). La calidad cabe considerarla desde un doble punto de vista, del cliente y de la empresa. Desde el punto de vista del cliente, es significativa la observación de que «lo que más influye en su percepción es la calidad del trato humano que recibe» (pág. 66), lo que corrobora el tópico de que los empleados son el activo más importante de la organización. Desde el punto de vista de la empresa, la calidad estriba en alcanzar el éxito económico, pero si la organización carece de ánimo de lucro y sus resultados no se miden por el beneficio económico, como es el caso de la Administración Pública, entre otras organizaciones «el éxito se asocia a la consecución de una buena imagen externa, a la simultánea satisfacción de sus empleados y al mantenimiento de un nivel de gastos que se considere coherente con los servicios generados» (pág. 67). La recomendación que ofrece la Calidad Total para mejorar la «rentabilidad» de las organizaciones que están fuera del mercado es la de «promover un diálogo permanente con el personal, orientado a descubrir junto con ellos las fases del proceso que no aporten valor y a mejorar y simplificar los procedimientos» (pág. 67). La Calidad Total apuesta por satisfacer simultáneamente a cliente y organización para lograr el éxito.

La Calidad Total no es una simple técnica de gestión participativa; tampoco es una declaración retórica, sino un sistema asentado en cuatro pilares: clientes, recursos humanos (considerados

como clientes internos), procesos y espíritu de mejora continua que, a su vez, requiere crear una dinámica y unos procesos de mejora que promuevan lo que hoy se denomina «gestión del conocimiento», es decir, sacar de las mentes de los empleados las ideas y conocimientos que éstos llevan dentro y que están esperando una oportunidad. Al lector le hubiera gustado en este capítulo una adaptación más precisa de este aparato conceptual al mundo de la Administración Pública, donde en los últimos tiempos se ha abusado de la aplicación del término cliente al administrado.

Los dos siguientes capítulos de esta segunda parte se refieren al *benchmarking* (comparación entre organizaciones), posible en el ámbito de las Administraciones Públicas (por ejemplo entre parámetros clave de distintos Ayuntamientos) y al análisis de los costes de la calidad y de la no calidad, que el autor ilustra con algún ejemplo extraído de la vida real. Lamentablemente, dice, el conocimiento que los directivos públicos tienen de los costes de funcionamiento es bastante escaso.

Optar por la Calidad Total —dice el autor— requiere estar convencido de que la filosofía de cooperación es correcta. Si, por el contrario, se sigue creyendo que la gestión de éxito se basa en el individualismo, la agresividad ejecutiva y la utilización de palancas de poder, más vale renunciar de entrada a la Calidad Total (págs. 131-132). Si, afortunadamente, no fuera éste el propósito, la solución para implantar mejoras no es otra que los conocidos Círculos de Calidad, también denominados Unidades de Calidad o Grupos de Mejora, a los que el autor dedica varios capítulos, señalando expresamente que para que tengan éxito deben ser apoyados por la Dirección de forma clara e inequívoca (pág. 129), sus miembros, diversos en su composición numérica y cualitativa, han de ser siempre voluntarios que deben reunir una serie de requisitos como compromiso con la organización, propósito bien definido etc., y deben ser

recompensados fundamentalmente de forma honorífica (pág. 132).

Al lado de los Círculos de Calidad para fomentar su creación y mantenerlos en funcionamiento eficazmente se requiere la existencia de un órgano impulsor y de coordinación que es el Departamento de Calidad, a la vez difusor de la filosofía de la Calidad Total en la organización. Aunque sea pequeño, dice el autor, es necesaria la existencia de este Departamento, al que complementa, en la medida en que el número de Círculos de Calidad crezca, la figura de los Coordinadores de Calidad.

En la parte final del libro, el autor expone un sucinto esquema sobre cómo implantar la Calidad Total en una organización. Todo proyecto de Calidad Total, dice, debe estar asentado sobre los cuatro pilares referidos: el cliente interno (personal y proveedores), a los que hay que otorgar la mayor autonomía posible, el espíritu de mejora continua, los procesos y los clientes externos. Sobre esta base se construye el proceso que el autor sintetiza en nueve fases, advirtiendo de los errores más frecuentes que suelen darse en la concepción o implementación de la Calidad Total.

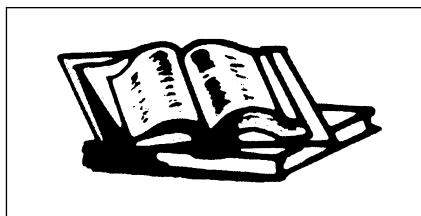
Una vez implantada la Calidad Total, su funcionamiento ha de ser evaluado. El autor recomienda a estos efectos la utilización del Modelo Europeo de Excelencia Empresarial (EFQM) cuyos nueve criterios explica de forma breve, presentando la aplicación que de forma específica se hizo de este modelo en la Administración General del Estado para evaluar la Calidad Total en las Jefaturas Provinciales de Tráfico. Tocante a este punto se echa en falta una referencia, si no una remisión, a los contenidos de la «Guía de Autoevaluación para la Administración Pública», obra por todos los conceptos excelente, adaptación específica del Modelo Europeo de Gestión de Calidad realizada con el fin de poder ser utilizado por las Unidades de la Administración Pública y publicada por el Ministerio de Administra-

ciones Públicas en 1999 (véase nuestro comentario sobre esta obra en el número 16, septiembre-diciembre de 1999 de esta misma Revista).

Como afirma el autor en el capítulo de conclusiones, «la Calidad Total como filosofía y técnica de gestión contiene un conjunto coherente de directrices y prácticas que dan garantía de éxito a la gestión directiva de las organizaciones y las prepara y potencia para responder ante imprevistas circunstancias adversas» (pág. 177). En este nuevo contexto cobran actualidad los principales retos de la Alta Dirección de Recursos Humanos sobre todos los cuales ofrece respuestas la Calidad Total: la Gestión del Conocimiento, la Gestión del Potencial Humano, la Gestión del Rendimiento, la Flexibilidad de la Organización, la Optimización de Plantillas y el Estilo Participativo de Dirección.

El mundo está cambiando aceleradamente. Las nuevas tecnologías de la información, en especial Internet, la globalización de mercados mundiales y las crecientes relaciones entre diferentes países configuran un contexto muy diferente al que conocieron nuestros padres y aún nosotros mismos de jóvenes. Para surcar por este océano, el libro de Enrique SÁNCHEZ MOTOS nos dota de una buena carta de navegación; su lectura, amena e instructiva, nos evita otras lecturas tediosas y aburridas sobre el mismo tema y nos permite circular por ese camino hacia el recto entendimiento de las cosas que aconsejaba el retórico Mairena a sus alumnos: «primero, entender las cosas o creer que las entendemos; segundo, entenderlas bien; tercero, entenderlas mejor; cuarto, entender que no hay manera de entenderlas sin mejorar nuestras entendederas». La lectura y el entendimiento de lo mucho bueno expuesto en este libro puede mejorar nuestra vida en la organización y, como señala el autor, hacernos, ¿por qué no?, a todos más felices.

Manuel MARTÍNEZ BARGUEÑO
Ministerio de Administraciones Públicas



Informe del Comité Director para la Democracia Local y Regional (CDLR): *Sistemas electorales y modos de escrutinio en el nivel local*, Traducción de José Manuel Rodríguez Álvarez y revisión de José Manuel Canales Aliende, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 2001, páginas 96.

Por segunda vez¹ los profesores José Manuel RODRÍGUEZ ÁLVAREZ² y José Manuel CANALES ALIENDE³ nos ofrecen una magnífica traducción de uno de los estudios de la serie «*Communes et régions de l'Europe*», editada por el prestigioso Comité Director para la Democracia Local y Regional (CDLR) del Consejo de Europa⁴. En esta ocasión el Informe elegido es un estudio comparado sobre el régimen electoral en un número representativo de países miembros del Consejo de Europa⁵

¹ En el 2000 tradujeron el Informe del Consejo de Europa sobre «*La regionalización y sus consecuencias sobre la autonomía local*» (estudio n° 64 de la serie «*Communes et régions de l'Europe*»).

² J.M. RODRÍGUEZ, autor de la versión castellana, es profesor asociado del Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Autónoma de Madrid y Subdirector General Adjunto de Cooperación y Régimen Jurídico Local en el Ministerio de Administraciones Públicas. Participó como representante español en el «Comité de Expertos sobre los sistemas electorales y los modos de escrutinio en el nivel local», constituido en el Consejo de Europa en 1998.

³ J.M. CANALES, revisor de la versión castellana, es Catedrático de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Alicante.

⁴ El CDLR es un órgano especializado en la realización de estudios e informes sobre la situación de las entidades locales y regionales en los cuarenta y un países miembros actualmente del Consejo de Europa. Normalmente desarrolla sus funciones mediante comités de expertos *ad hoc*.

⁵ Incluye la mayor parte de los Estados eurooccidentales más relevantes (Bélgica, España, Francia, Italia, Reino Unido, Suecia...).

que lleva por título *Sistemas electorales y modos de escrutinio en el nivel local*⁶.

El Informe se elaboró mediante la convocatoria de un Comité de expertos *ad hoc*, sistema que normalmente utiliza el CDLR, que desarrolló su trabajo durante el año 1998 y, en su redacción contó con la colaboración del profesor alemán Dieter NOHLEN⁸, del Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Heidelberg. Finalmente fue aprobado por el plenario del CDLR en su reunión de diciembre de 1998.

El libro comienza con un magnífico estudio introductorio de los profesores CANALES y RODRÍGUEZ, que facilita mucho la lectura del informe. En él nos señalan la importancia del Informe, la justificación de su elaboración y su incidencia en el caso español, además de las razones que les han llevado a traducirlo en estos momentos.

El Informe comienza con una introducción en el que los autores justifican las razones de su elaboración y los fines que persiguen, para continuar señalando sus objetivos. El primero de estos objetivos es realizar un estudio comparado de los diversos sistemas electorales y modos de escrutinio, indicando las diferencias existentes entre los países estudiados. El segundo, detectar las analogías y las preocupaciones comunes, a fin de obtener algunas enseñanzas de la experiencia de los distintos países que puedan servir para orientar la reflexión de los legisladores nacionales sobre estos temas.

Por último, nos indican los criterios utilizados para evaluar los distintos sistemas electorales: representación, concen-

⁶ El estudio es el número 68 en la serie «*Communes et régions de l'Europe*». Para la realización de la versión española los traductores han utilizado tanto la versión inglesa como la francesa.

⁷ El CDLR para realizar sus Informes además de la utilización de comités de expertos suele contar con la colaboración de algún profesor experto en la materia tratada.

⁸ El profesor NOHLEN es un gran experto en sistemas electorales del mundo con una amplia bibliografía sobre el tema.

tración, participación, simplicidad/comprensibilidad y transparencia. Criterios utilizados para evaluar sistemas electorales en elecciones nacionales pero que para los autores del Informe son también válidos en el nivel local, ya que en su opinión la lógica de los sistemas electorales es esencialmente la misma en ambos niveles del sistema político. Por lo cual creen que es posible aplicar al nivel infranacional todo el acervo científico sobre los elementos técnicos y los efectos de los sistemas electorales utilizado para estudiar las elecciones en el nivel nacional. Posteriormente analizan cinco temas que les parecen fundamentales para entender y comparar los sistemas electorales locales de los distintos países.

El primero de ellos es la relación entre la estructura territorial y las elecciones locales. Cuestión esencial ya que resulta imposible analizar y comprender las distintas soluciones adoptadas por cada país sin tener en cuenta su estructura territorial. Para ello, nos ofrecen información sobre el número de municipios, de entidades locales de segundo grado y de regiones o Estados federados existentes en los países estudiados; indicándonos también su población media. Además, nos exponen la composición numérica de los Consejos municipales y sus efectos sobre el grado de proporcionalidad⁹.

La cuestión a la que confieren mayor importancia es la referida a la magnitud¹⁰ de las circunscripciones electorales ya que, como también ocurre a nivel nacional, su dimensión afecta de una manera sustancial a la representación¹¹. En general, en casi todos los países estudiados, los

municipios constituyen una sola circunscripción con múltiples escaños¹². Por último, destacan que, con la excepción de algunos Estados federales y las regiones italianas de estatuto especial, las elecciones se celebran, por regla general, simultáneamente en todo el país.

La segunda cuestión que aborda el Informe es el derecho de sufragio activo en las elecciones locales. En general, existe una gran hegemonía sobre este tema debido a que la normativa que lo regula responde a criterios democráticos precisos. Aunque creen que es posible realizar mejoras tanto en las condiciones que hay que reunir para ser elector como para ser elegible. No es suficiente, en su opinión, con conceder el derecho de sufragio, sino que es necesario que éste pueda ejercerse de manera efectiva.

Posteriormente, tratan con más detalle a los tres factores que determinan normalmente el derecho de sufragio: la edad, la nacionalidad y la residencia. Por lo que se refiere a la primera, la edad del ejercicio al voto en todos los países del Informe¹³ es de dieciocho años; aunque se plantea en algunos países la posibilidad de reducir la edad electoral local a los dieciséis años. En cuanto a la nacionalidad, la regla general es la concesión sólo a los nacionales, si bien en la Unión Europea todos los ciudadanos de los países miembros tienen el derecho de sufragio activo y pasivo en el país en que residen. Los más avanzados en este campo son los países nórdicos que permiten recíprocamente el derecho a los nacionales de otros países de

la zona. En lo que respecta a la residencia, basta con ser residente en el momento de la confección del censo electoral, aunque a los extranjeros se les suele exigir un período más largo.

También se refieren a la obligatoriedad del voto¹⁴, a modalidades especiales de voto para facilitar el ejercicio y a los diversos controles existentes sobre la regularidad y transparencia de las operaciones de recuento de voto y los órganos encargados de tales funciones, destacando las garantías existentes en los países estudiados ante la Administración electoral y los órganos jurisdiccionales.

La tercera cuestión abordada en el Informe es el derecho de sufragio pasivo, donde señalan la existencia de una fuerte simetría entre las condiciones referentes al derecho de sufragio activo y las relativas a la elegibilidad. Sólo existen pequeñas diferencias, en algunos países, referidas a la edad (la edad requerida para el sufragio pasivo es siempre superior al activo), la nacionalidad (restricciones para acceder al cargo de Alcalde o de miembro del ejecutivo local) o la residencia¹⁵.

Se refieren, además, a la acumulación de mandatos¹⁶, a la duración de los mismos¹⁷ y a la financiación de las elecciones. Sobre este último, tratan los que consideran aspectos esenciales en el análisis de esta materia: su origen (público, privado o mixto), las posibles limitaciones cuantitativas y la necesidad de transparencia¹⁸.

Los sistemas electorales es la cuarta cuestión analizada. Partiendo de la consi-

⁹ El grado de proporcionalidad es, obviamente, menor en los miniconsejos de los pequeños municipios con un reducido número de escaños.

Las diferencias de tamaño de los municipios pueden suponer, en algunos casos, distintos sistemas electorales; aun dentro del mismo país. Como ocurre, por ejemplo, en España, Francia o Italia.

¹⁰ La magnitud se define como el número de escaños por circunscripción.

¹¹ La dimensión de una circunscripción puede afectar a la representación de los pequeños partidos.

En el marco de un sistema proporcional, cuanto más amplia sea una circunscripción más se acercará a la proporcionalidad el resultado del escrutinio. Y si coincide con el municipio, la magnitud se deriva objetivamente del tamaño de su población, de forma que solo puede modificarse alterando el número de municipios o la ley electoral que establece el ratio entre el número de escaños y la población.

¹² Con la excepción del Reino Unido, las grandes entidades locales de Irlanda y, en algunos casos, de Suecia.

A las grandes ciudades, generalmente, se les aplican normas especiales. Dividiéndolas en distritos.

¹³ La única excepción son algunos Länder alemanes.

¹⁴ Solo subsisten la obligatoriedad en Bélgica y Chipre.

¹⁵ No siempre se exige la condición de residente en la entidad en la que se presenta como candidato. Eso ocurre en Irlanda, Italia, Portugal, España y Turquía.

¹⁶ En varios países no hay limitaciones. En los que hay pueden presentarse en forma de causas de inelegibilidad o en forma de incompatibilidades.

¹⁷ Su duración general es de cuatro años, pero según los países puede ir desde tres hasta seis años.

¹⁸ En su estudio introductorio los traductores del Informe insisten sobre la necesidad de transparencia en la financiación de las elecciones locales.

deración de los dos principios básicos para clasificar los sistemas electorales en función de sus efectos sobre la relación entre los votos y los escaños: la representación mayoritaria y la proporcional y, teniendo en cuenta que cada principio de representación cubre una amplia gama de posibles sistemas electorales; los autores del Informe nos mencionan que, en la mayoría de los países, el sistema electoral local está basado en el principio de representación proporcional¹⁹. Asimismo, examinan las tres clases de listas electorales existentes (cerradas y bloqueadas, cerradas y no bloqueadas y abiertas), que reflejan el grado de libertad concedido a los electores para elegir a sus representantes en el panorama local europeo y; las combinaciones posibles entre el voto personal y el voto de lista.

También tratan las diversas formulas electorales aplicables, ofreciendo un panorama de los métodos más utilizados en el marco de la representación proporcional basados en divisores y cocientes. De ellos son los de divisor los más difundidos y la formula más usada es el método D'Hondt²⁰ y entre los de cociente (cuyos resultados son siempre más proporcionales que el anterior) se usan el de Hare²¹ y el Droop²². En lo que se refiere a los sistemas mayoritarios, el tipo de mayoría puede ser absoluta²³ o relativa²⁴.

Otro tema que abordan en esta parte es las barreras electorales. Señalando que

¹⁹ Hay notables excepciones, como es el caso de Francia, Gran Bretaña, la República Eslovaca y los municipios españoles de hasta 250 habitantes. Italia ha adoptado un sistema mixto, con un sistema mayoritario en los municipios de hasta 15.000 habitantes y otro con sesgo mayoritario para los de más población.

²⁰ Se utiliza en: España, Italia, Austria, Bulgaria y, con modificaciones en Estonia y Turquía.

²¹ Lo usan en Chipre y en Rumanía.

²² Es menos proporcional que el Hare, se utiliza en Noruega e Irlanda.

²³ Un ejemplo de mayoría absoluta es el sistema de *ballottage* usado en Francia, así como en Italia en los municipios de más de 15.000 habitantes.

²⁴ El sistema mayoritario a una sola vuelta se usa en el Reino Unido, en España en los municipios de entre 100 y 250 habitantes y en Italia en los municipios de menos de 15.000 habitantes.

en el nivel local se usan muy poco, solamente en España, Estonia y en los municipios franceses de más de 3.500 habitantes se exige alcanzar un 5% de los votos válidos y un 10% en Turquía. Tampoco es normal exigir una barrera de participación para la validez de las elecciones²⁵.

El último tema abordado en el Informe es la elección del Alcalde, para lo que hay un número reducido de posibles opciones, o bien elección indirecta por el Consejo o bien directa por los ciudadanos. En el primer caso se requiere normalmente la mayoría absoluta de los miembros del Consejo, que no siempre es fácil de conseguir debido a que la mayoría de los países europeos utilizan métodos proporcionales para la elección del Consejo y, ello supone la necesidad de formar coaliciones para alcanzar esa mayoría. Esto provoca que, en algunos casos, no consiga la Alcaldía la lista más votada o que se tenga que utilizar algún mecanismo cuando ningún candidato alcance la mayoría absoluta²⁶.

En relación a la posición del Alcalde con respecto al Consejo existen distintas situaciones: en algunos casos lo preside, mientras que en otros no tiene ni derecho a formar parte del mismo. Obviamente, sus relaciones cambian de forma significativa según se encuentre en un caso u otro.

Respecto a la elección directa del Alcalde, lo consideran una forma de reforzar su legitimidad política, que se encuentra de esta forma en una mejor posición para superar las posibles obstrucciones a su gestión por parte de las minorías políticas. En este tipo de elección, los sistemas electorales que se utilizan comúnmente son: el escrutinio ma-

yoritario a una vuelta (por mayoría relativa)²⁷ o el escrutinio mayoritario a dos vueltas (por mayoría absoluta)²⁸. El primero ofrece ventajas de economía procedimental, pero, puede, en cambio, ofrecer un panorama de inestabilidad institucional al debilitar la posición del Alcalde ante el Consejo si no ha obtenido la mayoría absoluta. En cambio, el sistema de dos vueltas, a pesar de su mayor complejidad, garantiza alcanzar la mayoría absoluta y obliga a los partidos a evaluar sus posibilidades en la primera vuelta y a establecer alianzas para la segunda. Este sistema no sólo facilita la victoria de un candidato en la segunda vuelta, sino también la constitución de una mayoría en la Asamblea municipal; pero presenta el inconveniente de al concentrar los votos en un solo candidato se esté, en algunos casos, penalizando al candidato que haya obtenido más votos en la primera vuelta. Nada garantiza, por tanto, que la decisión sea constructiva, ya que nadie puede asegurar que la Asamblea municipal apoye al candidato elegido de esta forma.

En lo que se refiere a la relación entre la elección del Consejo y la del Alcalde, en la mayor parte de los países analizados en el Informe, la elección es simultánea, pero mediante papeletas diferentes. Ello puede, en los sistemas en los que el Alcalde y el Consejo se eligen mediante elecciones (directas) distintas y no resulta elegido Alcalde un miembro del partido que tiene mayoría en el Consejo, generar tensiones; especialmente cuando las funciones de los dos órganos no están definidas con suficiente precisión.

Finalmente, el Informe indica la duración del mandato de los Alcaldes en los distintos países analizados, que va desde

²⁵ Solamente en Italia y Rumanía es necesaria la participación de más de un 50% de electores para que éstas sean válidas.

²⁶ En España, por ejemplo, en 1991, en cuarenta y cinco de los setenta municipios más importantes del país ningún partido pudo alcanzar la mayoría absoluta y en dieciséis de ellos, el Alcalde no era el cabeza de la lista más votada.

²⁷ De esta forma se elige al Alcalde en los siguientes países: Chipre, República Eslovaca, Turquía, en los municipios italianos de menos de 15.000 habitantes y en España en los municipios que aplican el régimen de «Concejo abierto».

²⁸ La regla de la mayoría absoluta se aplica en Bulgaria, en Alemania, en Rumanía y en los municipios italianos de más de 15.000 habitantes.

un año (Irlanda) hasta seis e incluso más en algún *Länder* alemán.

Las conclusiones son la parte más extensa del Informe y la que ofrece más interés. Su finalidad es la de establecer unas orientaciones muy generales, que permitan conciliar de la mejor manera posible criterios como la representación, la participación y la eficacia, necesarios para garantizar que el sistema adoptado se beneficie de una legitimidad plena ante las comunidades interesadas. Y que además este sistema sea comprensible y transparente, única forma de conseguir que sea verdaderamente legítimo.

Con este fin el Informe aborda en esta parte los doce aspectos que les parecen más relevantes:

a) *La división en circunscripciones*: la existencia de una sola circunscripción en cada municipio les parece la solución idónea en el marco de un sistema electoral proporcional. En cambio, cuando se trata de un sistema mayoritario, creen que puede estar justificada la división de una entidad en varias circunscripciones con el fin de garantizar un vínculo más fuerte entre los electores y los electos de una zona determinada y favorecer la representación de los partidos minoritarios. En tal caso, la división debe hacerse con criterios objetivos y el reparto de escaños entre las circunscripciones debe efectuarse de forma proporcional a la población.

b) *Simultaneidad electoral*: les parece preferible la simultaneidad, pues ahorra costes y favorece la movilización electoral, aunque también provoca campañas electorales más complicadas y una información más difícil de entender por los ciudadanos.

Por ello, les parece mejor no seguir una regla general sino analizar cada situación y escuchar a los ciudadanos.

c) *Renovación del Consejo*: la renovación completa puede simplificar las relaciones entre el Consejo y el Alcalde, sobre todo si éste es elegido mediante sufragio directo. Pero la renovación parcial puede fortalecer la responsabilidad de los electos ante los electores, al tener que responder ante ellos en un plazo más breve. El punto de equilibrio debe, en su opinión, fijarse de acuerdo con las expectativas de los ciudadanos.

d) *Derechos electorales*: la tendencia general es de concederlos a los dieciocho años, y no les parece conveniente que sea superior ni siquiera para el derecho de sufragio pasivo. Por el contrario, creen que se debería considerar la reducción a los dieciséis años, como una forma de estimular a los jóvenes a integrarse en la vida política local.

e) *Voto obligatorio y participación mínima*: no consideran justificado ni el voto obligatorio ni la exigencia de una participación mínima para la validez de las elecciones.

f) *El mandato*: en lo que se refiere a su duración, opinan que lo aconsejable son cuatro o cinco años. En lo que se refiere a la acumulación de mandatos, creen que debe tenerse en cuenta la naturaleza de las funciones acumuladas. En el caso de las funciones ejecutivas no les parece que, con la dedicación creciente que se exige a los electos locales, sea recomendable la acumulación de mandatos. En cualquier caso, debe prohibirse cuando conduzca a conflictos de intereses.

g) *Financiación de las campañas electorales*: señalan que es una cuestión sumamente compleja y que el fin principal de cualquier sistema de financiación es el garantizar en la confrontación electoral la igual de oportunidades.

h) *Formas de las listas*: Destacan que la forma de las listas es un factor determinante de la libertad de elección de los electores. Aunque terminan decantándose, de una forma muy moderada, por las listas no bloqueadas.

i) *Modos de escrutinio para la elección del Consejo local*: en la mayor parte de los países se utiliza la representación proporcional con escrutinio plurinominal; si presenta problemas (proliferación de pequeños partidos, inestabilidad gubernamental) creen que se puede corregir con primas mayoritarias.

En el caso de aplicarse un sistema mayoritario, piensan que debe evitarse que los partidos minoritarios significativos no tengan presencia en el Consejo.

j) *Elección del Alcalde*: no creen que haya tantas diferencias entre la elección directa y la indirecta cuando, por ejemplo, en el segundo caso el Consejo deba elegir Alcalde al candidato que haya encabezado la lista más votada. Consideran que lo más importante es permitir al elector expresar sus preferencias sobre el cargo de Alcalde. La mayor diferencia entre ambos sistemas reside en la naturaleza tanto de la relación del Alcalde con el Consejo, como de la relación del Alcalde con la población del municipio. En cada uno de los casos, la revocación proviene de quien lo ha nombrado, sea el Consejo o los electores.

k) *Representatividad del sistema electoral y tamaño de las entidades locales*: el Informe destaca la importancia del tamaño de las entidades locales y la necesidad de prestarle una mayor atención. Se hace, en su opinión, indispensable introducir formas de escrutinio diferenciadas, adaptadas a las exigencias específi-

cas que las diferencias de tamaño generan. Así, en los municipios más pequeños, es más fácil de aceptar un sistema débilmente representativo pero más sencillo y claro. La proximidad con el electo constituye una especie de contrapartida al déficit de representatividad. En cambio, cuanto mayor es una entidad local, más necesario se hace garantizar un nivel mínimo de representatividad para preservar la legitimidad: división en circunscripciones, que todas las listas superen una determinada barrera...

- l) *Calendario de reformas*: deben realizarse siempre con antelación suficiente a su aplicación, para evitar ventajas partidistas.

La obra aunque relativamente breve²⁹ posee un gran rigor y densidad analítica, lo que unido a su fácil lectura permite realizar una mirada de conjunto sobre el panorama de los sistemas electorales locales en Europa, y descubrir que tras la diversidad de sistemas latan unas preocupaciones comunes en una serie de cuestiones esenciales, que permiten hablar de la existencia de un «acervo cultural electoral común». Y además comprobar que el sistema electoral español se encuentra, en un grado destacable, plenamente insertado en los valores del citado acervo común.

Por otra parte, el libro puede servir para reflexionar con serenidad sobre la procedencia de introducir reformas³⁰ en nuestro sistema electoral local. Partiendo, como hacen los autores del Informe, de la convicción de que el régimen electoral constituye uno de los mecanismos esen-

ciales de cualquier sistema democrático; se hace evidente que cualquier cambio que se realice debe huir de soluciones improvisadas y arbitrarias.

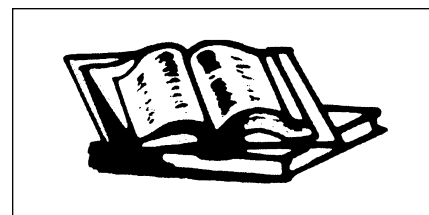
Desde hace algunos años en nuestro país se ha iniciado el debate acerca de la procedencia de reformas en el proceso electoral, en el marco del proceso general de fortalecimiento de nuestros gobiernos locales denominado «Pacto Local». Uno de los cambios más importantes realizados en el ámbito local en la Ley de Régimen Electoral General, ha sido la reforma³¹ de la moción de censura³² y la creación, por primera vez, de la cuestión de confianza³³. Pero las pretensiones de reforma no se han limitado a estos mecanismos de gobernabilidad, sino que se ha solicitado también por algunas fuerzas políticas reformas en sus aspectos esenciales, fundamentalmente en lo referente al cambio de sistema de elección del Alcalde. Quieren que el Alcalde sea elegido directamente por los electores.

Este Informe puede, por su claridad conceptual y por la diversidad de regímenes electorales que contempla, aportar interesantes elementos de juicio para valorar adecuadamente el sistema electoral local español desde una perspectiva com-

parada, así como para sopesar adecuadamente, en su caso, las reformas de mayor o menor calado que se pretendan realizar en el mismo.

Por todo ello creo que ha sido muy acertada la elección del tema por los profesores CANALES y RODRÍGUEZ y no me resta más que felicitarles por la magnífica traducción que han realizado, deseando que continúen traduciendo más Informes del Consejo de Europa.

Carmen PINEDA NEBOT
Universidad Autónoma de Madrid



Víctor PÉREZ-DÍAZ y Juan Carlos RODRÍGUEZ. *Educación Superior y futuro de España*. Fundación Santillana. 2001. 470 páginas.

Con este libro los autores inician una trilogía sobre la educación en España, cuyos siguientes volúmenes tratarán sobre la formación profesional y la enseñanza primaria y secundaria. Con ellos pretenden ofrecernos un diagnóstico de la situación, basado en la reunión de la información que consideran más relevante, del análisis de los debates actuales¹ y de la comprensión de la situación española en su contexto histórico y de forma comparada con la situación de otros países.

El libro está dividido en dos partes. En la primera, con dos capítulos, nos plantean unas orientaciones generales para la mejor comprensión del tema. Comenzando por señalar la importancia que la educación tiene para asegurar el crecimiento y la calidad de la democracia.

²⁹ El Informe tiene 57 páginas.

³⁰ Aunque referidas al sistema electoral nacional son de lectura obligada las acertadas reflexiones del Profesor MONTERO GIBERT sobre el tema.

Ver: José Ramón MONTERO GIBERT, Richard GUNTHER, José Ignacio WERT y otros, *La reforma del régimen electoral*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994.

José Ramón MONTERO GIBERT, «Reformas y pautas del sistema electoral» en *Claves de Razón Práctica*, nº 24, Madrid, 1999, pp. 32-38.

³¹ Reforma de la Ley 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, realizada por la Ley Orgánica 8/1999, de 21 de junio.

³² La introducción de un acusado automatismo para impedir el juego de las actitudes obstruccionistas se ha acreditado como un eficiente mecanismo para mejorar la gobernabilidad local.

Un ejemplo de ello es que de las 81 mociones de censura tramitadas desde las Elecciones Locales de 1999 hasta hoy ninguna ha necesitado ser sometida a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa por razón de su paralización, algo impensable con anterioridad a la reforma.

³³ Sobre esta cuestión véase:

José Manuel RODRÍGUEZ ÁLVAREZ: *La reforma del régimen local de 1999, las medidas legislativas estatales en el marco del Pacto Local*, Bayer Hermanos, Barcelona, 1999, capítulo IV, pp.1 53-182.

José Manuel RODRÍGUEZ ÁLVAREZ: «La reforma de la LOREG: la moción de censura y la cuestión de confianza en el ámbito local», en Manuel ARENILLA SÁEZ y José Manuel CANALES ALIENDE (coord...), *Gobierno y Pacto Local*, MAP y BOE, Madrid, 1999, pp. 265-283.

¹ Debates tanto públicos como académicos

Pretenden, y así lo manifiestan al principio del libro, hacer una aportación razonable y abierta al debate existente sobre la educación superior en España desde una perspectiva teórica². Razonable, porque tratan de hilvanar sistemáticamente una serie de reflexiones con la parte que consideran más relevante de la evidencia disponible. Y abierta, porque piensan que de la educación superior es responsable la sociedad española en su conjunto.

A continuación, indican el universo de debates académicos en que sitúan su trabajo, refiriéndose a las teorías y a los autores³ que les han servido de inspiración. Comienzan analizando qué es la educación superior en general a través de una visión histórica. Lo primero que señalan es que aunque el conjunto de elementos de la escena universitaria española tiene cierta ligazón, no es un sistema en sentido estricto, de modo que el cambio de cualquiera de sus componentes traiga consigo el de todos los demás. Por lo tanto, según los autores, si la enseñanza ha sido y es sobre todo profesional no es porque haya un sistema (económico o político) que lo requiera sino porque en España durante décadas, los responsables de la educación han descuidado la educación liberal y general, así como la investigación en aras de lo que consideraban útil. Por lo tanto, en su opinión, no es que «el sistema» se perpetúe, sino más bien que una determinada coalición de gentes con determinados intereses, ideas y sentimientos tienden a repetir una conducta que les conviene y en la que encuentran cada vez menos resistencia. Sería pues una tradición dominante, que se modifica con el tiempo y que no es la única.

Su perspectiva se ha centrado en el análisis de una o varias tradiciones educativas (unas instituciones y una cultura)

que son el marco de la práctica de unos agentes históricos precisos y el resultado de ellas. Organizando su reflexión sobre el debate público como si éste estuviera construido en torno a un contraste entre un «discurso predominante» y una «disidencia liberal», el primero sería el de los partidarios de un entorno blando del sistema de educación y el segundo el de los partidarios de un modelo de entorno duro⁴. Su posición está cercana al de la disidencia liberal aunque con algunas reservas y matizaciones. Defienden una posición de entorno duro en parte por razones de utilidad, pero sobre todo por razones de principio; pero con importantes reservas sobre la orientación general de la educación superior a ponerse al servicio de una *societas cupiditatis* y una ética de la productividad cuyo valor se les antoja problemático.

Posteriormente analizan el sistema educativo superior de Estados Unidos al que consideran un ejemplo a seguir, o, al menos, un modelo en el que los europeos, y los españoles debían inspirarse para sus propias reformas⁵. Esto les sirve para introducirse en el caso español en la segunda parte del libro.

En la segunda parte, abordan la descripción y el análisis de la educación superior española y sus resultados⁶. Entendiéndola como un «sistema» en el cual existe una trabazón relativa entre los distintos elementos que siguen a veces trayectorias distintas y entre los que puede haber tensiones importantes. Lo que pretenden los autores es entender el modo de funcionamiento de este sistema así como

sus resultados. Además, tratan de explicar el proceso de formación de ese sistema y las diversas tendencias en curso.

El período temporal de su atención son los últimos diez o quince años, aunque en muchos casos tienen que remontarse a los últimos cuarenta o cincuenta años⁷. Y lo realizan de una forma comparada⁸.

Comienzan con una descripción de la evolución de las dos poblaciones principales, los estudiantes (capítulo 3) y los profesores (capítulo 4) y de las reglas que se aplican a su selección o a su nombramiento.

La población de estudiantes ha aumentado en España, como ha ocurrido en los demás países desarrollados, espectacularmente. Pasando de ser una universidad de elites a una de masas⁹. La evolución ha sido espectacular pasando de una matrícula de 176.000 alumnos en el curso 1959-1960 a la cifra de 1.583.000 en el curso 1999-2000¹⁰. Esa misma evolución la han tenido la mayoría de los países de la OCDE, aunque con ritmos bien distintos¹¹. La tendencia del futuro, to-

⁷ Comprenden la última etapa del franquismo y la democracia.

⁸ Sobre todo con los países europeos occidentales, pero no sólo con ellos.

⁹ Los universitarios de hace medio siglo representaban una mínima parte de su generación, en cambio ahora son una parte sustancial de la juventud.

¹⁰ En el período estudiado que va desde el curso 1959-1960 al 1999-2000 ha habido momentos de crecimiento distinto. Hasta principios de los setenta el crecimiento es muy pronunciado (de 176.000 alumnos en el curso 1959-1960 a 404.000 en el curso 1972-1973), sufre un pequeño receso en los cursos siguientes para volver a acelerarse en la segunda mitad de los setenta (en 1978, el número de matriculados era de 697.000). Un nuevo receso entre 1978 y 1980 precede a una nueva recuperación, que se mantiene constante durante la segunda mitad de los ochenta y casi todos los noventa, hasta llegar a una cima, a finales de los noventa, a partir de ese momento el número total de matriculados empieza a caer (quizá por razones demográficas).

¹¹ Aunque España aún está lejos de las tasas de los países anglosajones y algunos países nórdicos, da la impresión de que su evolución ha sido especialmente acelerada en las tres últimas décadas. Si en 1970 la diferencia de la tasa española respecto de la media de los países con datos era de -8,4 puntos, en 1980 era sólo de -2,1 puntos, en 1990 de +0,2 puntos, y en 1996 de +1,1 puntos.

⁴ El sistema norteamericano es un modelo de entorno duro.

⁵ En un libro posterior Víctor PÉREZ DÍAZ señala que el modelo español de educación superior podría inspirarse en el modelo norteamericano.

Ver: Víctor PÉREZ DÍAZ. *Una interpretación liberal del futuro de España*. Taurus. 2002, pp. 35-64.

⁶ Para facilitar que el lector pueda seguir con más comodidad el hilo del razonamiento del libro, los autores han preferido que los cuadros y gráficos (abundantes) no estuvieran en sus capítulos correspondientes sino al final en un anexo estadístico.

² Los autores eligen esta perspectiva analítico-descriptiva frente a una perspectiva práctica.

³ De Michael OAKESHOTT toman su definición de una educación liberal y su concepción de la universidad como un lugar de aprendizaje

mada con una cierta cautela, es de la estabilización del número de alumnos de nuevo ingreso.

Las causas de esta evolución no están, según los autores, tan claras como los rasgos principales de la evolución cualitativa del sistema universitario español. La explicación más usual es que ha sido impulsada por la demanda, pero ellos creen que se ajustaría más a la realidad si se combinara con la oferta y, se tuvieran en cuenta las presiones que han venido de la una y de la otra.

De todas las versiones existentes sobre el argumento de demanda que les parece más sólido es la de quienes se centran en las estrategias de los demandantes de educación, las familias y los propios estudiantes. Con el tiempo, crece el número de personas que quieren obtener la preparación que implica un título universitario para mejorar su rendimiento futuro y sus posibilidades de hacer frente a un mercado de trabajo incierto¹². Y estas generaciones de titulados universitarios transmitirían estas expectativas a las generaciones siguientes, creándose un proceso de retroalimentación del sistema, que culminaría en la universalización de éste.

Pero estos argumentos, en opinión de los autores, son insuficientes¹³ para entender la evolución de la matrícula universitaria en España o en otros países. Hay que considerar otros factores, como es el de la oferta. Para ello, utilizan como referencia empírica principal dos variables: el tamaño de la cohorte de edad típica

de comienzo de los estudios universitarios y, el número de egresados de la enseñanza secundaria que cumplen los requisitos normales fijados en cada período para acceder a la universidad¹⁴. Las variaciones fundamentales que han observado son el resultado de decisiones de modificación del sistema educativo, sobre todo en lo relativo a los niveles de exigencia en la enseñanza secundaria¹⁵ y en el acceso a la universidad, que fueron tomadas por las autoridades públicas en momentos diferentes. Otras decisiones «de oferta» que también han tenido una cierta trascendencia son: el mantenimiento de las tasas académicas a un nivel bastante bajo, la diversificación geográfica de la oferta¹⁶ y el permitir el acceso a los estudios universitarios a los egresados de la formación profesional de segundo grado.

Las consecuencias del aumento de la matrícula universitaria han sido varios: el aumento general del nivel de estudios de la población¹⁷ y un cambio cualitativo en la composición del alumnado, con la equiparación entre hombres y mujeres¹⁸ y

la difusión de la experiencia universitaria entre todos los grupos sociales. Al tiempo que se ha producido una moderada redistribución del alumnado entre tipos y ramas de estudio¹⁹.

Después de analizar la situación del alumnado pasan a examinar la del profesorado. De hecho, está íntimamente ligado el crecimiento del número de alumnos con el de los profesores. En términos generales, considerando el conjunto del medio siglo, el aumento del número de profesores (que se multiplicó por 28) fue mayor que el de alumnos, lo cual trajo consigo una reducción de la *ratio* alumno/profesor, que ha pasado de la cota de 22/23 en 1961, a oscilar entre 18 y 14 en los años noventa.

El aumento del número de profesores ha supuesto la desaparición del sistema estamental anterior y la formación de un grupo de profesores semiproletariados²⁰; la nueva situación ha provocado un modo de gobierno de las universidades más complejo y un sistema de *status* más igualitario.

Por otra parte, se ha consolidado una tradición en el nombramiento de los profesores, que los autores, consideran una vuelta atrás de un siglo. El sistema existente, hasta la aplicación de las nuevas reglas establecidas por la nueva Ley de Universidades, creen que favorece la endogamia. Y los datos²¹ muestran que el grado de endogamia es más alto que en el pasado, muy elevado en términos comparativos y que tiene un efecto muy negativo en la calidad de la investigación. Este efecto es independiente del nivel de desarrollo económico del país.

¹² Empíricamente se comprueba lo acertado de estas decisiones tal y como confirman estudios recientes dedicados a estimar esta rentabilidad de los estudios superiores.

Ver: BARCEINAS, F., OLIVER, J., RAYMOND, J.L. y ROIG, J.L. (2000): «Hipótesis de señalización frente a capital humano. Evidencia para el caso español». Disponible en <http://www.etla.fi/PURE/REA.pdf>.

¹³ La demanda total de educación superior, en su cantidad y en su contenido diverso, estaría formada por la agregación de demandas individuales formuladas sin una suficiente consideración de costes. Justamente todo lo contrario de lo que ocurre en un mercado; por lo tanto, al estar formada así, la demanda es un pobre criterio orientador de decisiones de oferta

¹⁴ Los requisitos legales para tener acceso a la universidad han cambiado a lo largo de los últimos sesenta años.

¹⁵ Los criterios de selección se han ido haciendo cada vez más laxos.

¹⁶ El proceso de creación de universidades fuera de Madrid y Barcelona se acelera con la llegada de la democracia. Entre 1976 y 1990 se crearon dos universidades en Madrid, una en Barcelona y nueve en el resto de España. Pero es en el período 1991-2000 cuando se acelera extraordinariamente, creándose 13 universidades públicas y 14 privadas (de ellas, 8 en Madrid y Barcelona, y el resto, hasta 19, en provincias)

¹⁷ La gran cantidad de titulados de grado medio y superior que ha arrojado durante estos años el sistema universitario ha hecho que hayan cambiado notablemente los niveles de cualificación de la población activa española. Si los activos con estudios superiores eran en 1964 el 1,4% del total, en 1999 sumaban el 9,5%; lo mismo ha pasado con el nivel inmediatamente inferior que ha pasado del 1,9 al 8,0%.

Aunque es un gran avance, si observamos los resultados en términos comparados, nos damos cuenta de la distancia que aún nos separa de los países más avanzados.

¹⁸ En España, la incorporación de la mujer, aunque acelerada en los últimos años, ha sido, si se ve con una cierta perspectiva temporal, relativamente gradual pero continua. En 1962 eran el 25% de los alumnos y en 1999 el 53%.

¹⁹ El crecimiento ha sido mayor en los estudios de ciclo largo que en los de ciclo corto, aunque en los últimos años esta tendencia esta revirtiendo.

²⁰ Si hasta la LRU fueron los encargados de curso y los ayudantes a partir de la aprobación de la ley lo han pasado a ser los asociados. Éstos son ahora mismo el 65% del total de catedráticos y titulares, representando casi dos quintas partes del total de profesores.

²¹ Señalan que hasta hace poco no existían apenas datos sobre el tema, pero en estos momentos ya se cuenta con estudios de cierto rigor que permiten conocer la situación en nuestro país y en comparación con otros.

Siguen con una exposición breve sobre el tema del gasto y los ingresos del sistema, en el capítulo 5. Después de las referencias al aumento del número de alumnos y profesores no podían dejar de referirse al aumento del gasto necesario para cubrir los anteriores y, a las reglas que han seguido para su distribución.

El aumento del gasto ha sido durante mucho tiempo muy notable y ha alcanzado un nivel comparable al de los países de nuestro entorno. No es, por tanto, reciente ni escaso²². Pero hay que tener en cuenta que el gasto en educación superior está correlacionado bastante estrechamente con la renta *per capita* del país, en este sentido el lugar que ocupa España les hace pensar que es posible un mayor esfuerzo del que se ha realizado o que el esfuerzo se está aplicando a un número excesivo de estudiantes.

La mayor parte del gasto se dedica a gastos corrientes, en especial, en remuneraciones de personal. También se refleja un esfuerzo en los gastos de capital, a partir de finales de los años sesenta, para creación de nuevas universidades.

El gasto de las diversas universidades públicas parece haberse diversificado²³. Pero opinan que esta diversificación no es el resultado de una respuesta positiva del entorno social a los resultados que la universidad ofrece por su enseñanza profesional, su investigación o su educación en general; sino que es el resultado de decisiones de los gobiernos autonómicos respectivos, y de la disposición de las universidades a endeudarse en la expectativa de que, en caso de dificultades, sus deudas serán satisfechas por esos gobiernos autonómicos o por el central.

En lo que respecta a los ingresos, la mayoría de la financiación proviene de los fondos públicos (72% en 1998) pero

la participación de los fondos privados es muy apreciable (28%). La contribución del sector privado sitúa a España a medio camino de los países europeos continentales y nórdicos, y los anglosajones. Con unas tasas académicas, que aunque bajas, son algo superiores a las habituales en Europa y, con un peso de las universidades privadas que, aunque también reducido, es mayor que el de otros países europeos.

En el capítulo 6, hacen un análisis institucional relativo al carácter público o privado de las universidades, y, dentro de las públicas, a su autonomía y su modo de gobierno. Para conocer si actúan como agentes autónomos que compiten por los recursos y si su modo de gobierno se adecua a este fin.

La mayor parte de las universidades son públicas y un 90% del gasto directo en educación es público. Pero la universidad privada está creciendo a un ritmo muy notable. Esto se observa claramente al analizar el ritmo de matriculación en los centros durante los últimos doce años donde se ve que los centros privados han triplicado su crecimiento en relación a los públicos. Notándose especialmente en el nivel de la diplomatura²⁴.

En lo referente a la autonomía consideran que aunque en potencia la LRU es una ley que la ha concedido, se ha quedado algo corta. De hecho, la autonomía de las universidades es modesta en materia económica ya que la tienen en la elaboración, aprobación y gestión de sus presupuestos, pero prácticamente no tienen margen de maniobra con sus ingresos. Lo mismo ocurre con otras cuestiones, como la selección de los alumnos, los planes de estudio, el nombramiento de los profesores o las tasas académicas.

La algo mayor autonomía conseguida con la LRU ha venido acompañada de un cambio en el modo de gobierno. La complejidad del sistema de gobierno se ha hecho mayor y se ha creado una incerti-

dumbre en la distribución de poder entre las facultades y los departamentos. Estos últimos les parecen que han quedado como últimos reductos del poder de los catedráticos. Por otra parte, los claustros son demasiado numerosos y tienen una legitimidad modesta y los consejos sociales tienen una legitimidad nula para entrar en los temas académicos. El resultado de todo ello es una concentración de poderes en el rector y su equipo rectoral, que, ante sus propias debilidades y de su dependencia de electores diversos, prefiere trasladar las presiones hacia la clase política o hacia el exterior.

El capítulo 7 lo dedican a la evaluación de la universidad, lo que les permite hacer comentarios sobre el debate sobre la calidad de la educación. Tema que aunque en estos momentos parece de actualidad los autores consideran que forma parte desde hace más de un siglo de la vida de la universidad. El término calidad les parece ambiguo lo que facilita el que se pueda hacer un uso extenso de él.

En estos momentos, el debate se formula en términos de encontrar algún sistema razonable de evaluación de la calidad de las universidades. Pero conviene distinguir, según los autores, entre dos sistemas. Uno es el de la elaboración de un conjunto²⁵ complejo y sofisticado de indicadores²⁶, que les parece costoso²⁷, arbitrario²⁸ e inefectivo²⁹. La alternativa a éste les parece que es un mercado de consumidores o clientes de la educación su-

²⁵ Existen dos intentos oficiales, el plan nacional de evaluación y el nuevo sistema de indicadores que está auspiciando el Consejo de Universidades.

El primero es un proceso bastante complejo y laborioso, que se viene realizando desde 1996.

²⁶ La información sobre indicadores de calidad en España les parece relativamente pobre.

²⁷ Aunque reconocen carecer de información sobre este punto, piensan que a tenor de algunos datos (como la inversión que el Ministerio de Educación prevé hacer para la creación de la nueva Agencia de Evaluación y Acreditación de la Calidad) el proceso es costoso.

²⁸ Les parecen arbitrarios porque reflejan las peculiaridades del evaluador.

²⁹ Ya que para ser efectivos alguien tiene que aplicar la evaluación.

²² Aunque al haber aumentado muy significativamente el número de alumnos el gasto por alumno no ha sido tan importante.

²³ La diferencia entre la más rica y la más pobre, medida en gasto por alumno, es de 2,7 a 1.

²⁴ En el nivel de la diplomatura los centros privados representan el 20,1% del total de la matrícula.

perior que usen la información disponible (o la busquen), incluida evaluaciones diversas, y toman decisiones al respecto³⁰.

Proponen algunos indicadores de base para una posible evaluación. En primer lugar, estarían los indicadores de *inputs*³¹; criticando la excesiva confianza que, en su opinión, se tiene en estos indicadores como criterio para la formación de políticas públicas. En términos generales y teniendo en cuenta las diferencias del nivel relativo de riqueza de los países, España parece estar en cuanto a los indicadores de gasto dentro de lo aceptable si se la compara con los otros países europeos de referencia. El indicador de la *ratio* alumno/profesor está en línea con los de países similares.

En segundo lugar, se refieren a los indicadores de procedimientos³². Su opinión es que los fallos que tiene nuestra universidad tienen que ver más con los procedimientos de toma de decisiones y de asignación de recursos que con los *inputs*³³. Las informaciones sobre los procedimientos usados para seleccionar alumnos y nombrar profesores les parecen inquietantes y su opinión es que estimulan la mediocridad de unos y otros, con niveles extraordinarios de fijación al territorio en el caso de los estudiantes y de endogamia, en el de los profesores.

³⁰ La tradición de los *rankings* ya se ha iniciado. Existen dos de carácter general, uno el elaborado por un equipo de la Universidad Autónoma de Barcelona dirigido por Jesús DE MIGUEL, y el otro publicado por un periódico de difusión nacional, *El Mundo*. Además, empiezan a aparecer estudios que clasifican a las universidades y/o a los investigadores en disciplinas determinadas.

³¹ Indicadores (más o menos complejos) referidos a los *inputs* consideran que pueden ser: el número de alumnos, los tipos de profesores, la *ratio* entre alumnos y profesores, la proporción de alumnos universitarios sobre el total de su cohorte de edad, los fondos públicos y privados utilizados.

³² Al hablar de indicadores de procedimientos se refieren a los de selección de estudiantes, de nombramiento de profesores, de reparto del gasto, de seguimiento y enjuiciamiento de las tesis, a los modos de gobierno...

³³ Es una opinión contraria a la que se suele utilizar en las discusiones públicas.

Por último, hablan de los indicadores de *outputs*³⁴, señalando que algunos de éstos son más fáciles de construir en España pero otros son prácticamente imposibles de elaborar. En este terreno creen que las cosas han evolucionado a peor, cuanto más preocupación ha existido por la calidad más se ha descuidado el esfuerzo por reunir los datos³⁵ y hacerlos accesibles al público. El panorama que reflejan estos indicadores no les parece tampoco nada halagüeño.

En lo referente a la sobrecualificación³⁶ de los universitarios no constituye para ellos una objeción decisiva contra la universalización de la educación superior aunque si les plantea dos cuestiones. La primera es que cuestiona la firmeza de la conexión entre los títulos universitarios o académicos y los títulos profesionales. La segunda es que cuestiona el argumento justificativo de las bajas tasas académicas porque la universidad cumpla una función pública en el sentido de ser un servicio público orientado a otorgar precisamente títulos profesionales que, se supone, son imprescindibles para la economía nacional. Les parece que, en cierta medida, lo es; pero no en tal que justifique la subvención pública que recibe.

El capítulo 8 está dedicado a la descripción de las actividades de ciencia y tecnología en España, su evolución y su comparación con la de otros países, y a una evaluación de aquellas.

España en los últimos cuarenta años se ha ido situando, de manera gradual, cerca de los niveles de gasto que le corres-

³⁴ Indicadores de *outputs* serían para ellos: las calificaciones de los estudiantes, las tasas de abandono, el retraso en la finalización de los estudios, la proporción de alumnos que repiten asignaturas, el número de titulados cada año...

³⁵ A comienzos de los años setenta era posible contar con facilidad con indicadores sobre el conjunto de la universidad, en estos momentos no es posible disponer de ellos.

³⁶ Les parece probable que el porcentaje de los universitarios que están sobrecualificados para su puesto de trabajo haya aumentado del 30 al 40-50% entre los años setenta y la actualidad.

ponden de acuerdo con su nivel de riqueza³⁷. La parte relativa a la investigación universitaria ha aumentado de manera apreciable, aunque señalan que incluye poco gasto en capital y en apoyo a la investigación y mucho en personal al contrario de lo que ocurre con el gasto de las empresas.

Pero la traducción económica del desarrollo del I+D les parece que, en general, ha sido y sigue siendo poco impresionante. Al analizar la evolución y el volumen actual de las patentes se encuentran con que España tiene una alta tasa de dependencia, una baja tasa de difusión de sus patentes en el exterior y un bajo coeficiente de inventiva. Ello provoca que nuestra presencia sea débil en los campos de tecnología avanzada y es reducido el contenido de tecnología en las exportaciones manufactureras.

Esta situación nos lleva a tener un saldo tecnológico desfavorable en la balanza de pagos y que la tasa de cobertura tecnológica sea cada vez más baja.

Y no creen que la solución al problema sea el aumento del gasto en I+D hasta situarnos al nivel de los países de nuestro entorno.

Aun reconociendo el esfuerzo realizado en esta materia opinan que quizá se requiera un poco más de tiempo para que sean visibles esos esfuerzos.

Finalmente, en el capítulo 9 realizan una reflexión acerca del modelo normativo que proponen para la discusión del tema, intentando aclarar las diferencias entre «educación liberal» y «educación general». Para ellos la educación liberal «*consiste en la transmisión de una herencia cultural acumulada a lo largo de unos veinticinco siglos en una determinada zona del planeta, definida aquella con mayor o menor amplitud e interpretada de varias formas*» (p. 294). Por lo tanto, sólo tiene

³⁷ En estos momentos es del orden de un 1% del PIB, aproximadamente como Italia, mientras que el de Francia y Alemania es el doble, y el del Reino Unido más del doble.

sentido esta educación para aquellos que creen que existe esa herencia, que es valiosa y les pertenece. E implica el aprendizaje de lenguajes complejos y diferentes, en los que cristaliza una tradición que se distancia de las urgencias del momento actual, y cuyo valor consiste en su capacidad no para dar respuestas a las urgencias del momento, sino para desarrollar juicios.

En cambio, la educación general está ligada a un objetivo de socialización para el presente. Con ella se trata de proporcionar capacidades o destrezas y conocimientos útiles acerca de cómo funciona la sociedad y cómo manejarse en ella.

Creen que la aportación de la universidad a la educación liberal es débil. Las actividades curriculares no van por este camino, y si lo hacen es de una manera fragmentada y ocasional. Tampoco ayudan ni el asociacionismo estudiantil³⁸ ni el diseño del espacio universitario³⁹. El medio familiar no les parece, al menos todavía, un medio cultivado⁴⁰. Aunque piensan que lo será en el futuro, cuando se hagan notar los avances en el nivel de escolaridad de las generaciones más jóvenes; pero como, a su vez, esas generaciones han tenido una educación liberal muy débil, no parece probable que transmitan a la siguiente la cultura de la que carecen.

Por lo que se refiere a la educación general esperan que, al cabo de los años, los universitarios acaben enterándose de cómo funciona poco más o menos la sociedad en la que están. Y que al relacionarse unos

con otros, hagan contactos que les puedan ser útiles en su vida futura.

En lo que respecta a las dificultades de expresión oral y escrita de los universitarios⁴¹ no creen que el tiempo que pasen en la universidad incremente sustancialmente su capacidad para expresarse con orden, con claridad y con lógica, más bien todo lo contrario. En todo caso, no les parecen las evidencias suficientes para llegar a alguna conclusión a este respecto.

El libro incluye un postfacio, en el que los autores resumen su posición en lo relativo a dos aspectos: el de los valores; y el del contenido de su propuesta. Respecto a los valores señalan, como ya han hecho durante todo el libro, como principal para ellos la libertad y en segundo término un patriotismo templado y razonable.

Las propuestas y recomendaciones que señalan a continuación y que las presentan como unas meras sugerencias⁴² están orientadas, en primer lugar, a que la universidad promueva el desarrollo de las capacidades de unos individuos libres. Para ello, en su opinión, la universidad debe procurar dar una educación liberal y general a todos los alumnos, al menos durante algunos años, junto con la enseñanza de algunas disciplinas y un entendimiento de lo que es la investigación científica. Una posibilidad les parece que es el desarrollo de un tipo de diplomatura⁴³ que ofreciera una experiencia educativa parecida a los *colleges* norteamericanos. En lo que respecta a la educación profesional piensan

que tendría que ser minoritaria y lo más rigurosa y exigente posible.

Naturalmente, para los autores esto debería ir ligado a un diseño de la universidad que permitiera la mayor libertad de movimientos⁴⁴ y la mayor capacidad de elección posibles. Pero esa libertad, según ellos, debe el alumno ganársela haciendo méritos, realizando esfuerzos y poniendo dinero de su parte⁴⁵, trabajando a tiempo parcial o en alternancia con los estudios o consiguiendo becas o préstamos. Para los profesores, el mayor grado de libertad implica, según los autores, un aumento de su capacidad y su disposición a moverse dentro y fuera del país, pero también que las reglas de su nombramiento y de su carrera permitan o faciliten o exijan esa movilidad. Para conseguir esto ven varias posibilidades: una es que haya reglas generales que se impongan a todas las universidades, otra es que se deje al arbitrio de las universidades, optando algunas por un procedimiento y otras por otro.

La libertad la aplican también a las organizaciones mismas, a los departamentos y a las universidades. Teniendo en cuenta que la libertad y la responsabilidad van juntas, hay que ver qué grado de responsabilidad son capaces de asumir. En este punto de la responsabilidad creen que hay que ser prudentes y que es necesario encontrar un punto de equilibrio entre lo deseable y lo que la sociedad parece capaz de aceptar por el momento.

Las universidades, para ellos, deben ser diferentes tanto en cuanto a su nivel de investigación, como en sus presupuestos y subvenciones públicas⁴⁶. Se debe estimular la competencia entre las universidades públicas y las privadas.

³⁸ En una encuesta de Analistas Socio-Políticos del año 1998, sólo el 6% de los estudiantes de 18 años o más declaraban pertenecer algún tipo de asociación (en contraste con el 13% de los trabajadores en la misma encuesta). Esta información parece en consonancia con la que ofrece una encuesta de 1996 del Centro de Investigaciones Sociológicas (Estudio 2221), que estima que el 5% de los estudiantes entre 18 y 22 años pertenecía entonces a algún tipo de asociación.

³⁹ Configurado más como un lugar de paso que de conversación cultural.

⁴⁰ La población española de más de cuarenta años con estudios secundarios terminados (bachillerato) es una de las más bajas de Europa.

⁴¹ Para los datos usan un estudio sobre el lenguaje de los universitarios realizado por los profesores A. GARCÍA SUÁREZ y J.L. GONZÁLEZ ESCRIBANO en 1987, encargado por el Departamento de Investigaciones Sociales de la Fundación FIES.

⁴² Las ponen en un postfacio separado del cuerpo principal del estudio porque no quieren que el lector las vea como deducciones del análisis realizado o correlatos lógicos de los valores que han señalado.

⁴³ Este título no tendría efectos profesionales, no habilitaría para el ejercicio de ninguna profesión.

Pero podría ser un título académico de reconocimiento general en Europa, conseguido mediante el procedimiento del reconocimiento recíproco.

⁴⁴ Esto significa que haya un distrito único, hoy español, pero antes o después europeo. Que existan medidas de apoyo (becas, residencias, comedores...) y un cambio de cultura entre la gente joven.

⁴⁵ Acercando en alguna manera las tasa académicas a los costes reales de la educación.

⁴⁶ Las universidades deben recibir distinta cantidad de subvenciones públicas según su mérito.

Finalizando con una sugerencia que es el resumen de todo el libro «la libertad requiere diversidad». Diversidad de personas, de países, de universidades...

En conclusión, me parece uno de los libros esenciales para entender el sector universitario español⁴⁷. Presenta interesantes ideas que permiten una reflexión necesaria. Creo además que presenta una estructura adecuada para comprender los distintos elementos que conforman la educación universitaria en España. Como aspecto negativo destacaría, en primer lugar; que en mi opinión hay aspectos que no están tratados con la misma profundidad que otros, y en segundo lugar no comparto la creencia que expone el autor de que los modelos de educación superior americana son aplicables al contexto español.

Carmen PINEDA NEBOT
Departamento de Ciencia Política
y de la Administración
Universidad Autónoma de Madrid



José Manuel CANALES ALIENDE. *Lecciones de Administración y de Gestión Pública*. Publicaciones de la Universidad de Alicante. Alicante. 2002. 217 páginas.

La publicación de esta obra sobre Administración y Gestión Pública evidencia el buen momento de una disciplina, la Ciencia de la Administración¹, muy re-

ciente en nuestro país, pero en un proceso claro de expansión tal y como señala CANALES ALIENDE en su libro.

El libro pretende ser, como bien señala el autor en el prólogo, una primera aproximación al estudio actual de las Administraciones y de la Gestión Pública desde la perspectiva académica de la Ciencia Política y de la Administración.

El libro está dividido en cinco partes. En la primera parte hace una introducción sobre el origen y desarrollo de la Ciencia de la Administración y su vinculación, en la mayoría de los países europeos occidentales, a un Área de conocimiento común denominada Ciencia Política y de la Administración. Siendo el objeto de estudio de la Ciencia de la Administración las Administraciones Públicas, comienza por señalar las características de éstas: especificidad², extensión y fragmentación³, contingencia⁴ e interdependencia entre política y Administración Pública⁵.

Blanca OLÍAS DE LIMA-GETE (coord.): *La nueva Gestión Pública*. Prentice Hall. Madrid 2001.

Jorge CRESPO GONZÁLEZ y Gema PASTOR ALBA-DALEJO (coord.): *Administraciones Públicas Españolas*. Mc Graw Hill. Madrid 2002.

Salvador PARRADO DÍEZ: *Sistemas administrativos comparados*. Tecnos. Madrid. 2002.

² La posesión de caracteres propios se deriva del hecho de que la titularidad de los fines y los poderes de las organizaciones públicas son diferentes de las organizaciones privadas; y por eso su estudio necesita una disciplina específica, la Ciencia de la Administración, diferente de las disciplinas que estudian la empresa privada y en particular el llamado «management».

³ Si bien se refieren a hechos diferentes, son a su vez complementarias. Ha habido un incremento cuantitativo y cualitativo de los fines y competencias estatales, que a su vez se ha acompañado por el incremento y la variedad de las organizaciones públicas prestadoras de servicio; aunque esta tendencia a la expansión está hoy en crisis.

⁴ Esta característica de las Administraciones Públicas resulta del hecho de que son singulares, es decir, distintas y diferenciadas, y que en función del entorno en el que se sitúan, así actuarán, no siendo posible hacer precisamente generalizaciones abstractas, ni afirmaciones uniformes y categóricas sobre ellas.

⁵ Frente a la clásica concepción doctrinal de la distinción entre política y organización administrativa, y entre políticos y altos funcionarios, hoy en día es unánime la consideración de que a diferencia de lo que se pensaba existen numerosas y variadas interrelaciones entre ellas, a veces difíciles de diferenciar clara y nítidamente.

Posteriormente se refiere a la situación de la Ciencia Política y de la Administración en España. Aunque la implantación de esta Área de Conocimiento en España es muy reciente⁶, lleva estudiándose desde mucho antes⁷; y la causa de su retraso se debe fundamentalmente a la ausencia de un orden político democrático que permitiese el desarrollo de una disciplina que necesita, más que otras, un ámbito libre de injerencias para el análisis crítico. La vinculación de la Ciencia de la Administración a la Ciencia Política⁸, anteriormente estaba vinculada al Derecho administrativo, fue un proceso inicialmente incierto y difícil, y además con cierto retraso en comparación a otros países de nuestro entorno. Pero en estos momentos no sólo el área está institucionalizada, sino que como señala CANALES se encuentra en un claro proceso de expansión.

En la segunda parte trata del Estado y las Administraciones Públicas. Se refiere, en primer lugar, a la necesidad que tienen el Estado y las Administraciones Públicas de reconsiderar su papel ante un nuevo entorno llamado globalización, mundialización o universalización. Entorno éste que aunque difícil y complejo no cree que sea necesariamente negativo. La globalización no va a implicar, en opinión del autor, ni la desaparición de la política, la democracia, o del Estado; tan solo va a suponer su transformación y adaptación a la nueva realidad. El reto actual es, pues, establecer un sistema democrático más extenso y desarrollado, capaz de entrecruzar la esfera estatal y social, y que permita asegurar una mayor responsabilidad por parte de las instituciones políticas, proveerlas de una mayor legitimidad y de una mayor capacidad, a fin de ejercer una

⁶ Se creó mediante el Real Decreto de 26 de septiembre de 1984.

⁷ Hace ya más de 30 años.

⁸ La incorporación de la Ciencia de la Administración a la Ciencia Política por un Real Decreto causó un problema adicional de consolidación para la Ciencia de la Administración, ya que las enseñanzas de Administración Pública y las de Ciencias Políticas tienen una tradición y valores distintos, por lo que han tenido que coordinarse y complementarse.

⁴⁷ Opinión que ya ha manifestado otro experto en temas universitarios como es Jesús M. DE MIGUEL.

¹ En los últimos dos años se han publicado varias obras que evidencian el dinamismo de esta Área de Conocimiento.

Xavier BALLART y Carles RAMÍO: *Ciencia de la Administración*. Editorial Tirant lo Blanch. Valencia. 2000.

José Antonio OLMEDA GÓMEZ y Salvador PARRADO DÍEZ: *Ciencia de la Administración*. Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid, 2000.

función de arbitraje de los conflictos que surjan dentro y entre las distintas instituciones sociales.

El Estado tiene que adaptarse y reorientarse a la nueva situación y a las expectativas que se esperan de él. Los actores que tiene frente a sí son más numerosos, más heterogéneos, más independientes y disponen de un gran poder de negociación. Las relaciones de poder, los medios, las comunicaciones y los problemas ya no son los mismos. También el territorio, pierde importancia, y sobre todo en su vinculación al poder, dada la globalización. Pero, sobre todo, va a perder sentido la vieja lógica representativa en la que decisiones y territorio parecerán indisolublemente unidos. El Estado, por todo ello, se transforma en una nueva forma, el «Estado-red».

Las Administraciones Públicas, como partes integrantes del Estado y del sistema político, no han permanecido inmutables, sino al contrario se han transformado. El nuevo entorno y la reorientación de fines estatales hacen que deban transformarse en su configuración y actuación, tanto hacia el exterior como hacia el interior. Hacia el exterior, las Administraciones Públicas deben actuar cada vez más relacionadas con la sociedad civil y la ciudadanía, así como con otras Administraciones Públicas en procesos de gestión multinivel. En su interior deben configurar sus estructuras de forma racional y sencilla, lo más horizontales y flexibles posibles, haciendo que su funcionamiento sea lo más ágil, eficaz y eficiente posible, transformando para ello no sólo su gestión, sino también y sobre todo su cultura, y desarrollando al máximo sus capacidades estratégicas, de innovación, de comunicación interna, de aprendizaje y de previsión. En esta transformación de las Administraciones Públicas, no sólo procede una descentralización y delegación entre ellas, sino también una desconcentración y una delegación entre sus órganos centrales y periféricos.

Este proceso de adaptación y respuesta al entorno de las Administraciones Públicas se ha llamado, según CANALES, modernización administrativa⁹. La modernización se trata de un proceso complejo, dinámico y abierto, y nunca finalizado, sino que día a día necesita renovarse y adaptarse. Su finalidad principal no es tanto la moderación del gasto público, sino ante todo y sobre todo un mejor cumplimiento por parte del Estado de sus fines a través de las Administraciones Públicas. Formando parte la modernización administrativa de la reforma del Estado¹⁰.

En España, la experiencia de estos últimos años le lleva a la conclusión¹¹ de que se ha perdido una magnífica ocasión histórica para modernizar realmente la Administración española. Una causa explicativa de este hecho es, en su opinión, la falta de interés real de los distintos gobiernos y la falta de un liderazgo claro.

Pero la gestión pública no sólo implica conocimientos, sino también técnicas o habilidades, y valores. Y la ética pública es un principio y un valor en alza, no sólo para lograr comportamientos deseables de forma voluntaria e interiorizada sino además como un instrumento de la modernización administrativa.

Si en la actualidad procede hacer un rediseño del Estado, también habrá que hacer una mutación de las capacidades para gobernar, y eso será, según CANALES, el desafío y la respuesta de la gobernabilidad.

La gobernabilidad implica una nueva visión y una nueva forma de actuar de los gobiernos. Supone una reacción y una reafirmación de la perspectiva política, fren-

te a la visión monetarista, eficientista e individualista del neoliberalismo de los años setenta y ochenta del gobierno y la gestión pública. Por lo tanto, como señala el autor, los valores de la democracia representativa, participativa, transparente, ética, solidaria y eficaz deben postularse como orientaciones de la gestión pública actual, inserta en el marco de la gobernabilidad.

En la tercera parte se refiere a la gestión pública y la gestión de los recursos humanos. La gestión pública actual es fruto esencialmente de los cambios en el entorno y de la crisis y reorientación del Estado. Cada vez más es necesario gerenciar complejidad e incertidumbre, ante contextos cuya característica central es el cambio continuo, y donde la vulnerabilidad y dependencia de las economías aumenta muchísimo los umbrales de inestabilidad.

La composición de la gestión pública es plural, está compuesta por: la gestión de políticas, la gestión de recursos y la gestión de programas y proyectos. Lo que hace que se tengan que tener en cuenta tres aspectos, complementarios entre sí, a la hora de su puesta en práctica: unas reflexiones, teorías o conocimientos; unas técnicas o instrumentos aplicables y una cultura que influyen en ella. A su vez pueden distinguirse tres niveles: el estratégico, el directivo y el operativo de línea; los tres son importantes y complementarios y no deben ser olvidados.

También las técnicas de la gestión pública han cambiado y lo seguirán haciendo en función del entorno y de las necesidades planteadas. En el libro CANALES se refiere al papel de la informática y las nuevas tecnologías, al *benchmarking*¹² y a la calidad¹³. Haciendo un especial hincapié en esta última, que para él constituye

⁹ El término le parece equivoco. Se distingue del de reforma administrativa, al menos en los países de tradición y cultura latinas, como un proceso propio de los años sesenta y setenta.

¹⁰ La reforma del Estado tiene tres ejes fundamentales: 1) facilitar la vida de las personas: un Estado más sencillo; 2) acercar las decisiones a los ciudadanos: un Estado más próximo; y 3) renovar la gestión del Estado: un Estado más moderno y más responsable. (Dossier sobre la reforma del Estado en Francia, I.N.A.P., 1997).

¹¹ Opinión que comparte con el profesor C. ALBA TERCEDOR.

¹² El término ha sido traducido al castellano como emulación, y significa llevar a cabo una comparación entre los servicios y productos, procesos que producen, prestan o desarrollan dos organizaciones, e implica también la comparación entre lo que hacen los departamentos de una misma organización.

¹³ Calidad quiere decir prestar servicios como los demanda el ciudadano.

una finalidad básica de todos los procesos de modernización administrativa, en la mayoría de los países, al aportar una nueva perspectiva a las propuestas modernizadoras y de cambio. Adoptar la filosofía de la calidad en la Administración no es sólo aplicar las técnicas exitosas de la mejora continua en los servicios públicos sino, además, releer el sentido de los servicios públicos desde una nueva lógica política, mucho más atenta a la participación y al desarrollo de la democracia. Por eso, la gestión de la calidad en el sector público es una cuestión política.

Finaliza la lección de la gestión pública CANALES señalando que, en su opinión, el nuevo modelo de cultura y de gestión pública debe ser más pluralista, más abierto, más participativo, más innovador, más creativo, más finalista y más gerencial; fundado en la misión y en los valores democráticos a desarrollar, y en el logro de los máximos resultados, al servicio del ciudadano.

En la siguiente lección se refiere a la gestión de los recursos humanos, tema que no es independiente del debate general sobre la gestión pública, pero que tiene el dudoso privilegio de condensar, por sus características peculiares, muchas de las contradicciones, dificultades y círculos viciosos de ésta. La propia complejidad de la realidad y gestión de los recursos humanos en el sector público hace necesario que su estudio sea lo más multidisciplinar posible, pero sin olvidar que en última instancia las decisiones sobre su modelo y distintas alternativas implican una decisión política previa.

Prevía a la gestión de los recursos humanos está la planificación que permite establecer una estrategia. Se trata de decidir cuál es el modelo que se quiere diseñar y adoptar y luego cómo gestionarlo. Y aunque al planificar sobre algo dinámico el valor predictivo es limitado, suele generar mejores resultados que los que se hubiesen obtenido sin planificar. En la planificación estratégica de los recursos humanos de una Administración Pública,

además de los programas de actuación y de las plantillas, debe incluirse el plan de formación¹⁴. La formación para CANALES no es un fin en sí misma, sino un medio para la adquisición de conocimientos, habilidades y técnicas; debe ser sistemática y completa y; debe considerarse una inversión, no un gasto.

Las principales tendencias, según la O.C.D.E., en la forma de gestionar el personal en el sector público son: mayor desconcentración de la responsabilidad¹⁵, mayor énfasis en los resultados¹⁶ y el uso de instrumentos dirigidos a orientar más a la Administración hacia el cliente y el servicio. También hay que tener en cuenta el papel de la motivación en la dirección y gestión de los recursos humanos¹⁷. Los medios o instrumentos actuales para la motivación son varios y diversos y cada organización pública debe seleccionar y priorizar los más adecuados para ella. Ahora bien, para CANALES, el dinero o las retribuciones no es el único factor determinante, existen también otros factores como: el clima laboral, las condiciones físicas del lugar de trabajo, el estilo de dirección, la participación... que coadyuvan en la consecución de una mayor motivación laboral.

En España, según el autor, no existen en general políticas de personal, sino más bien decisiones políticas sobre materias de personal o una mera gestión cotidiana de los problemas de personal. Hay una falta

¹⁴ Los planes de formación deben ser también estratégicos, y negociados y acordados con la representación de los empleados públicos, conciliando y complementando los intereses y objetivos de la organización con sus empleados.

¹⁵ La responsabilidad pasa de los Ministerios y organismos públicos a los gerentes de línea, de acuerdo con el deseo de descentralizar y flexibilizar la gestión al máximo. Los órganos centrales pasan de regular y controlar a concentrar sus esfuerzos en la formulación de políticas y estrategias.

¹⁶ Con la aplicación de sistemas retributivos, condiciones de empleo y modalidades de trabajo relacionadas con los resultados obtenidos.

¹⁷ Hoy en día no se quiere que el personal actúe por temor a la sanción o por estricto cumplimiento de las normas e instrucciones recibidas, sino que esté motivado.

de planificación de los recursos humanos; no hay objetivos claros ni indicadores de gestión o de resultados. Y además, el modelo existente se caracteriza por una disociación y una falta de coherencia y de complementariedad entre los procesos de selección, provisión de los puestos de trabajo, carrera administrativa, formación y retribución de los funcionarios públicos. Todo ello hace que el modelo estructural de configuración y ordenación de nuestro empleo público sea, en la actualidad, para CANALES: obsoleto, complejo, fragmentado, rígido y formalista.

Las políticas públicas es el tema que trata en la parte cuarta. Señalando, en primer lugar, las múltiples definiciones existentes, sus principales características, su clasificación y su orientación actual. En un principio el estudio de las políticas públicas se centró fundamentalmente en los resultados. Con posterioridad se abordó no sólo la acción sino también los procesos decisoriales y la influencia en ellas de los partidos políticos, electores..., lo que reorientó científicamente y metodológicamente su estudio, e hizo que el mismo se hiciera desde una perspectiva fundamentalmente politológica, en la que el redescubrimiento del papel del Estado va a aparecer como un aspecto significativo.

Para CANALES, el estudio de las políticas públicas constituye un campo o especialidad propia dentro de la Ciencia de la Administración, integrada a su vez ésta dentro de un marco científico más amplio, cual es el de la Ciencia Política. Siendo el estudio de las políticas públicas uno de los factores principales para la revitalización, la maduración, la búsqueda, la adaptación, la operatividad y la aplicabilidad en su fase de crecimiento y evolución actual de la Ciencia de la Administración. La Ciencia de la Administración puede y debe realizar, en su opinión, una aportación significativa en el estudio de las políticas, que se referirá no tanto a los aspectos decisorios propiamente políticos, sino al conjunto de medios empleados para la ejecución de esa decisión, que será

responsabilidad precisamente de las instituciones administrativas intervinientes.

La última parte trata de la evaluación de las Administraciones Públicas. Comienza señalando que es un tema muy actual y necesario, pero a la vez en ocasiones equívoco, y difícil. No cree que sea una teoría, como máximo le parece que constituye un paradigma emergente; ni que exista un método universal en materia de evaluación, por lo que sus dispositivos siempre han de especificarse en función del caso contemplado.

Su actualidad, necesidad e importancia vienen demandadas por la exigencia ciudadana y por la sociedad civil, y por una legitimación por los resultados de los gobiernos. Se exige a éstos, no sólo que sean democráticos y representativos en su origen, sino también, y además, que se legitimen por la acción, dando respuestas eficaces y eficientes a las expectativas de los destinatarios de su acción.

Es importante señalar, además, que la evaluación no tiene por finalidad solamente el diagnóstico y la valoración de las organizaciones públicas y de su acción, de sus políticas y de sus resultados y efectos, sino que, además, es un instrumento muy adecuado y útil para el consenso y la participación ciudadana, así como un instrumento para la información, la comunicación y la modernización administrativa. También supone un apoyo para la gerencia y la dirección públicas. Por todo ello, hoy en día constituye una herramienta de la que no pueden prescindir los poderes públicos.

Por último, CANALES nos habla de un tema que le es muy próximo, el papel de las Entidades Fiscalizadoras Superiores en este nuevo contexto. Señalando la importancia del papel de estas entidades en el sistema político-administrativo y la necesidad de reforzarlas frente a las demás instituciones evaluadoras¹⁸.

La vinculación de las Entidades Fiscalizadoras Superiores al Parlamento¹⁹ hace que tengan una legitimación institucional, y que puedan colaborar lo más eficazmente con él, al que apoyan, en la fiscalización del sector público. Pero los tiempos actuales requieren que además de la tarea fiscalizadora clásica de comprobación de la ejecución presupuestaria, estos órganos desarrollen e incorporen una tarea de evaluación de la gestión del sector público. Esta evaluación deberá implicar determinar resultados, conocer el cumplimiento de los objetivos, analizar los efectos esperados y no esperados, saber el grado de satisfacción ciudadana por la prestación de los servicios públicos, hacer propuestas alternativas de mejora y sugerencias de cambios en la acción pública. Esta nueva tarea asignada a las Entidades Fiscalizadoras Superiores implica una visión más optimista, amplia y a largo plazo²⁰, que la tradicional más estática y fundada en el mero análisis de lo pasado. Otra tarea de estos órganos es la lucha contra la corrupción administrativa y la difusión de una ética en el sector público.

Pero para que la evaluación y la medición del desempeño tengan éxito deben

ser percibidas como un componente del desarrollo de la capacidad de gobierno. Esta concepción implicará cambios en el sentido de una mayor transparencia, más información al público y una sociedad más abierta.

En conclusión, puedo decir que, a pesar de la modestia del autor al presentarnos su obra, ésta es de gran calidad tanto en relación a sus contenidos como a su forma. Una de sus principales virtudes radica en el modo en que vincula la Ciencia de la Administración a la Ciencia Política. Hay que señalar también su gran capacidad de síntesis y el rigor expositivo en cada uno de los temas tratados. La única objeción es la corta extensión del libro, creo que se agradecería que el autor en sucesivas ediciones ampliara alguno de los temas tratados e introdujera otros de los que hace alguna referencia en el libro.

El libro ofrece un material de estudio, trabajo y consulta no sólo a los alumnos de las licenciaturas de Ciencia Política y de la Administración y de las Diplomaturas de Gestión y Administración Pública, sino también a los alumnos de postgrado, a los candidatos a funcionarios y a los empleados públicos en ejercicio.

Lo considero, por lo tanto, un punto de referencia obligado para el ámbito académico y también para todas aquellas personas interesadas en el sector público.

Carmen PINEDA NEBOT
Universidad Autónoma de Madrid

¹⁸ Para CANALES, las Entidades Fiscalizadoras Superiores deben ejercer un necesario papel de coordinación de todas las instituciones evaluadoras.

¹⁹ En los países democráticos las Entidades Fiscalizadoras Superiores están adscritas a los Parlamentos y actúan como un órgano especializado de los mismos, encargándose de la fiscalización del sector público.

²⁰ Para el autor, un modelo a considerar podría ser el Tribunal Federal de Cuentas, cuyo Presidente es además el comisario o responsable de la reforma administrativa, emitiendo informes y propuestas en ese sentido.