

Miguel Anxo  
Bastos  
Boubeta

Profesor axudante da  
facultade de Ciencias Políticas  
e Sociais da Universidade de  
Saniago de Compostela

# Unha apertura pluralista da Administración

<sup>1</sup> Vid. F. W. TAYLOR, *Management científico*, Orbis, Barcelona, 1994. A aplicación destes principios de xestión á industria do automóbil, levada a cabo por Henry Ford, popularizou o termo "fordismo" como sinónimo do "taylorismo".

<sup>2</sup> Vid. M. J. PIORE e C. F. SABEL, *La segunda ruptura industrial*, Alianza Editorial, Madrid, 1990.

<sup>3</sup> Os consumidores actuais parecen enfatizar na actualidade, cada vez máis, a calidade do servicio. Vid. P. SELLERS, "What consumers Really Want", en *Fortune*, June 4, 1990, pp. 62-70.

<sup>4</sup> Vid. J. TORRES LÓPEZ e A.

## 1. *Introducción*

Desde comezos dos anos 70 asístese, tanto en occidente coma en Xapón, ó lento pero progresivo declive do vello modelo de organización taylorista, caracterizado pola súa estrutura xerárquica, a énfase na produtividade e a eficiencia e a estricta división do traballo<sup>1</sup>. A excesiva especialización do traballo e o grande tamaño das factorías, se ben lograban unha produtividade moi elevada, reveláronse como inflexibles ante os cambios na demanda orixinados pola crise económica dos anos 70 e 80<sup>2</sup> e polos cada vez máis frecuentes cambios nas preferencias dos consumidores<sup>3</sup>.

A principios da década dos 80 comézase a perfilar nos Estados Unidos e Xapón un novo paradigma de organización industrial baseado na organización dunha empresa xaponesa de automóviles Toyota, da que o novo modelo toma o nome "toyotismo"<sup>4</sup>.

Este novo modelo de organización vai estar caracterizado, entre outros trazos, pola flexibilidade nas estruturas<sup>5</sup>, pola participación dos traballadores na xestión, pola súa énfase na calidade e na prevención de erros<sup>6</sup>.

Neste traballo ímonos centrar en dúas das múltiples dimensións deste novo paradigma: a) a participación dos traballadores na xestión da organización; b) a obsesión pola calidade e a orientación ó cliente. A continuación estudia-la súa influencia nas novas formas de xestión pública. A última parte do traballo centrarase nunha análise da aplicación dalgúns destes novos principios de xestión na reforma da Administración pública de Galicia.

## 2. A teoría da xestión e o novo paradigma

Os "gurús" do *management* comezaron a principios dos anos 80 a predicar a nova doutrina. Podemos perfilar, a grandes trazos, dúas sectas dentro desta nova relixión da xestión, diferenciadas moi pouco no que ó dogma canónico se refire, e separadas, sen embargo, pola fidelidade a un ou a outro "gurú". Distinguiremos, así, entre unha denominada cultura da corporación e a filosofía<sup>7</sup> da calidade total, ambas caracterizadas por un enfoque máis humanista da xestión<sup>8</sup>, pero distintas pola súa orixe, polos valores que están latentes en cada unha e por diferencias sobre o papel que se debe xogar no mercado.

### 2.1 A cultura da corporación

Como resposta ó chamado "choque xaponés"<sup>9</sup> que sorprendeu occidente, que viu de repente invadidos os seus mercados con produtos xaponeses de alta calidade e baixos prezos entre 1973 e 1979, aparecen unha serie de autores influídos por ideas provenientes de Xapón, América e Europa que buscan reformar profundamente as organizacións occidentais e darlle resposta ó desafío que vén de oriente. Segundo Octave Gelinier, que denomina esta cultura "dirección estratéxica por visión compartida", os principios que a rexen son:

- **Continxencia.** A empresa está somerxida na súa actuación no mundo do aleatorio e do imprevisible, e polo tanto só se pode intuí-lo futuro, nunca prevelo con certeza.

MONTERO SOLER, "¿Del fordismo al toyotismo?", en *Cuadernos* nº 24, 1993, pp. 47-59; LUIS MONTAÑO e MARCELA RENDÓN, "Del zaibatsu al keiretsu. Organización y eficiencia productiva en la gran corporación japonesa", en *Gestión y política pública*, vol. III, nº 1, 1994, pp. 47-81.

<sup>5</sup> Para Kliksberg, esta é unha das orientacións de xerencia máis claras nos anos 90. Vid. B. KLIKSBERG, *El pensamiento organizativo. De los dogmas a un nuevo paradigma gerencial*, Tesis, Bos Aires, 1990, p. 452.

<sup>6</sup> Vid. P. F. SOUYRI, "Le modèle japonais d'organisation du travail. Un nouveau paradigme?", en *Annales* nº 3, mai-juin 1994, pp. 503-510. Este número da prestixiosa revista de historia está dedicado parcialmente a este novo paradigma de organización.

<sup>7</sup> Así a denomina o seu fundador, W. Edwards Deming, na biblia do movemento, o seu libro *La salida de la crisis*. Vid. W. EDWARDS DEMING, *Calidad, productividad y competitividad. La salida de la crisis*, Díaz de Santos, Madrid, 1989, p. 19.

<sup>8</sup> Tomo esta distinción dun excelente artigo que resume moi ben estas tendencias. Vid. OMAR AKTOUF, "Management and Theories of Organization in the 1990s: Towards a Critical Radical Humanism", en *Academy of Management Review*, vol. 17, nº 3, 1992, pp. 407-431.

<sup>9</sup> Vid. OCTAVE GÉLINIER, "Historique de la direction participative", en V. LABOUCHEIX (dir.), *Traité de la Qualité Totale*, Dunod, París, 1990, pp. 13-23.

<sup>10</sup> Vid. WILLIAN OUCHI, *Teoría Z. Cómo pueden las empresas hacer frente al desafío japonés*, Orbis, Barcelona, 1984, pp. 99-128. O nome Teoría Z é o que recibe o novo modelo de organización que propón, para diferencialo do modelo A (americano) e do J (xaponés).

<sup>11</sup> Vid. JAN CARLZON, *Renversons la pyramide!*, Intereditions, París, 1986, p. 205.

<sup>12</sup> Vid. T. J. PETERS e R. H. WATERMAN, *En busca de la excelencia. Lecciones de las empresas mejor gestionadas de los Estados Unidos*, Folio, Barcelona, 1992.

<sup>13</sup> É de interese a recensión deste autor do libro de Peters e Waterman. Vid. A. H. VAN DE VEN, "In Search of Excellence: Lessons from America's Best-Run Companies", en *Administrative Science Quarterly*, December 1983, pp. 621-624.

<sup>14</sup> Vid. N. THORNBERRY e H. HENNESSEY, "Customer Care, Much More than a Smile: Developing a Customer Service Infrastructure", en *European Management Journal*, vol. 10, nº 4, December 1992, pp. 460-464.

<sup>15</sup> Vid. D. M. McCUTCHEON, A. S. RATURI e J. R. MEREDITH, "The Customization-Responsiveness Squeeze", en *Sloan Management Review*, Winter 1994, pp. 89-99.

<sup>16</sup> Vid. V. A. ZEITHAML, A. PARASURAMAN e LEONARD L. BERRY, "Problems and Strategies in Services Marketing", en *Journal of Marketing*, vol. 49, Spring 1985, pp. 33-46.

■ Servicio ó cliente. Prioridade cara ó consumidor e deber de prima-los aspectos cualitativos sobre os cuantitativos.

■ Mobilidade. Innovación, mellora-la cualificación da man de obra.

■ Home total. Consideración do home en tódalas súas dimensións, non só da súa dimensión económica.

Deste xeito, autores como W. Ouchi reclaman a universalidade do suposto modelo xaponés de xestión, descubriendo varias empresas americanas que funcionaban e triunfaban, desde bastante tempo antes, de acordo con estes principios. Este autor establece na súa obra *Teoría Z* un plan para implantar este novo xeito de dirección<sup>10</sup>. Jan Carlzon<sup>11</sup> reclama unha maior dimensión horizontal na empresa, que reduza os niveis de decisión nela, e autores como Peters ou Waterman reclaman unha maior proximidade ó cliente e unha maior produtividade contando coas persoas<sup>12</sup>.

Estes últimos autores, co libro citado, que se converteu axiña nun éxito editorial, foron os autores máis influentes desta corrente. O libro non é un traballo estrictamente académico, senón unha mestura de principios de xestión (H. Simon chamaríalos proverbios) e de experiencias persoais dos autores sen grandes pretensións teóricas. A principal contribución do libro é para Van de Ven<sup>13</sup> unha mellor apreciación dos paradoxos inherentes á natureza humana, como por exemplo que todos pensamos en nós mesmos como triunfadores mentres que os talentos están repartidos normalmente, ou paradoxos referidos á organización, como que o pequeno é fermoso se serve para permanecer grande.

No tocante ás dimensións ás que nos referimos anteriormente, en primeiro lugar, a cultura da corporación é unha cultura orientada ó cliente, obsesionada co cliente. O deseño organizativo deste paradigma é o dunha organización flexible, redeseñada para atender, tanto os consumidores internos coma os externos<sup>14</sup>, axustada ás demandas<sup>15</sup> cambiantes do público. De tódolos xeitos, o grao de orientación ó consumidor variará con cada organización e non poden establecerse padróns de conducta universais<sup>16</sup>. A satisfacción do cliente é o medio máis seguro de acadar a excelencia, aínda que convén por de manifesto que moitas das empresas que Peters e Waterman consideraban excelentes obtiveron uns resultados desastrosos nos exercicios seguin-

tes á publicación do libro, cuestionando deste xeito as virtudes do modelo.

A segunda dimensión que debemos considerar no estudio é a da participación de empregados e clientes na xestión da organización, o que na literatura anglosaxona se denomina *empowerment*. Imos distinguir, pois, entre a participación dos empregados e a dos clientes:

■ Participación dos empregados. Pode ser definida<sup>17</sup> como a compartición cos empregados de catro ingredientes da organización:

1. Información verbo do funcionamento da organización.
2. Recompensas baseadas no rendemento da organización.
3. Coñecemento que lles permita ós empregados comprender e contribuír ó funcionamento organizativo.
4. Capacitación para tomar decisións que influan na dirección e o funcionamento da organización. Abondando neste aspecto van ser tres as razóns polas que se recomenda a participación do empregado na xestión da organización<sup>18</sup>: a) os estudos sobre liderado e habilidades para a xerencia suxiren que é un dos compoñentes principais da efectividade na organización; b) varias análises sobre poder e control nas organizacións revelan que a totalidade das formas de poder e efectividade crecen cun maior repartimento do poder e do control cos subordinados; c) estas técnicas xogan un papel crucial no desenvolvemento e permanencia dun grupo.

A participación dos empregados na xestión parece estar positivamente relacionada cunha mellor atención ó cliente<sup>19</sup>, sobre todo en empresas de servicios, e cunha mellora da calidade percibida do servizo, así como cun aumento da rendibilidade económica da organización.

■ Participación dos consumidores ou clientes na organización. Esta ten especial sentido nas organizacións que prestan servizos, que requiren ineludiblemente o cliente para que o servizo se poida prestar; por esta razón, Mills e Morris afirman que o cliente debe formar parte da organización<sup>20</sup>, prognosticando que as fronteiras entre traballadores e clientes serán cada vez menos pronunciadas. Estes autores distinguen tres fases na participación dos

<sup>17</sup> Vid. DAVID E. BOWEN e EDWARD E. LAWLER III, "The Empowerment of Service Workers: What, Why, How and When", en *Sloan Management Review*, spring 1992, pp. 31-39.

<sup>18</sup> Vid. JAY A. CONGER e R. N. KANUNGO, "The Empowerment Process: Integrating Theory and Practice", en *Academy of Management Review*, vol. 13, nº 3, pp. 471-482.

<sup>19</sup> Vid. B. SCHNEIDER, "Service Quality and Profits: Can You Have Your Cake and Eat it, Too?", en *Human Resource Planning*, vol. 14, nº 2, 1991, pp. 151-157. Este número é un monográfico dedicado á calidade de servizo e ás actitudes dos traballadores en relación coa súa participación na xestión. Son de interese os artigos de Schelesinger e Zornitsky, o de Wiley e sobre todo o de W. W. Tornow e J. W. Wiley, "Service Quality and Management Practices", no mesmo número, pp. 105-115.

<sup>20</sup> Vid. PETER K. MILLS e JAMES H. MORRIS, "Clients as 'Partial' Employees of Service Organizations: Role Development in Client Participation", en *Academy of Management Review*, vol. 11, nº 4, 1986, pp. 726-735.

clientes nas que estes deben asumir papeis distintos. Así, distingue unha fase de preencontro, na que se socializa o cliente no servizo; outra fase de encontro inicial, negociación e asunción dun papel. Nesta fase participan os empregados que teñen contacto co público. Por último, estaría a fase na que se intenta manter unha boa relación co cliente. O grao de implicación dos clientes, coma no caso anterior, tamén variará segundo o tipo de organización<sup>21</sup>.

Convén non deixar de lado o papel que xoga a información dos gustos e necesidades do consumidor en ámbolos enfoques, polo que os estudos de mercadotecnia xogarán cada vez un papel máis importante.

## 2.2 A xestión da calidade total

O desafío da calidade é unha constante ó longo da historia. Manuais primitivos sobre control de calidade existían xa entre os exipcios e en tódalas épocas existiron controis máis ou menos duros de calidade<sup>22</sup> (os fenicios, cando se producía unha violación continuada dos padróns de calidade establecidos na execución dalgunha tarefa cortábanlle a man ó infractor), pero a calidade como elemento de competitividade é un fenómeno recente, de fins deste século. En efecto, nos últimos anos irrompe con moitísima forza unha nova cultura empresarial na que a calidade xa non é un elemento accesorio, senón un fin en si mesmo<sup>23</sup>. Lograr cero defectos na produción convértese no obxectivo que debe conseguirla organización, e agradar, satisfacer os consumidores, non só protexelos das molestias, é o novo desafío<sup>24</sup>. Esta teoría foi formulada por dous discípulos dun estatístico norteamericano, Walter Shewart, que nos anos trinta esbozara os rudimentos dun control estatístico de calidade. E. W. Dewing e J. M. Juran expuxeron as súas teorías sobre control de calidade en Xapón nos anos 50, acadando unha grande receptividade cara ás súas ideas, que foron axiña postas en práctica cos resultados xa coñecidos dunha mellora substancial dos procesos de produción, un grande incremento da competitividade xaponesa e, o máis sorprendente, isto foi acompañado dunha substancial redución de custos.

O creador deste movemento foi E. W. Dewing, que expuxo as súas teorías en 14 puntos<sup>25</sup>, nos cales se poden de-

<sup>21</sup> Vid. R. LARSSON e D. E. BOWEN, "Organization and Customer: Managing Design and Coordination of Services", en *Academy of Management Review*, vol. 14, nº 2, 1989, pp. 213-233.

<sup>22</sup> Vid. B. JOUSLIN DE NORAY, "Le mouvement international de la qualité", en V. LA-BOUCHEIX (dir.), *Traité de la qualité totale*, Dunod, París, 1990, pp. 3-12.

<sup>23</sup> Vid. A. SENLLE, *Calidad total en los servicios y en la Administración pública*, Ed. Gestión 2000, Barcelona, 1993, pp. 16-18.

<sup>24</sup> Vid. David A. Garvin, "Competing on the Eight Dimensions of Quality", en *Harvard Business Review*, November-December 1987, pp. 101-109.

<sup>25</sup> Vid. E. W. DEMING, *Calidad, productividad, ..., op. cit.*, pp. 19-20.

tectar tres influencias teóricas claras: a) o pragmatismo conceptualista propio da filosofía americana dos anos 30; b) a teoría xeral de sistemas; e c) a influencia do seu mestre She-wart no tocante ó control de calidade estatístico<sup>26</sup>. Estes principios, a semellanza do libro de Peters e Waterman, consisten nunha mestura de principios de xestión tomados da práctica xerencial do autor, como o abandono da dependencia da inspección para lograla calidade (principio nº 3) ou derrubar barreiras entre departamentos (principio nº 9) e proposicións difusas como “adopta-la nova filosofía” (principio nº 2) ou desbota-lo medo (principio nº 8)<sup>27</sup>. Malia estas incoherencias, o método Deming gozou, desde a súa formulación, dun éxito formidable. Hai moi pouco, tres autores<sup>28</sup> perfilaron unha teoría baseada nestes principios que intenta eliminar estas incoherencias. Os autores formulan esta teoría afirmando que: “A efectividade do método Deming de xestión xorde dos esforzos de liderado encamiñados cara á simultánea creación dunha organización cooperativa e informada para facilita-la realización de prácticas de xestión de proceso que unha vez levadas a cabo incrementan a satisfacción do consumidor e a supervivencia da organización, a través da procura da satisfacción do empregado e a continua mellora de procesos, produtos e servizos”.

O movemento da calidade total integra técnicas e tradicións dos Estados Unidos, Xapón e Europa, preséntase como un desafío directo ás técnicas de xestión tradicionais en tódalas súas dimensións. Por exemplo, as posicións enfrontadas en materia de xestión de recursos humanos xa non xiran en torno á clásica distinción de McGregor entre teorías X e Y, senón que xira en torno á tensión entre as técnicas tradicionais de xestión e as da calidade total<sup>29</sup>.

No movemento da calidade, a atención prestada ó consumidor e a participación do empregado e do cliente tamén xogan un papel crucial na organización, aínda que desde unha perspectiva distinta ó modelo anterior.

O movemento da calidade total entende a empresa como un sistema no que todos están relacionados, e non se pode distinguir entre participación e enfoque ó consumidor. A participación total do empregado é necesaria<sup>30</sup> nesta filosofía, non é unha variable que se poida aumentar ou diminuír á vontade. O mesmo ocorre coa participación do empregado, non se pode acadar un elevado grao de calidade sen participación<sup>31</sup>.

<sup>26</sup> Vid. W. B. GARTNER e M. J. NAUGHTON, “The Deming Theory of Management”, en *Academy of Management Review*, vol. 13, nº 1, January de 1988, pp. 138-142.

<sup>27</sup> Vid. ALBERT C. HYDE, “I proverbi del ‘Total Quality Management’: Per una nuova via al miglioramento della qualità nel settore pubblico”, en *Problemi di Amministrazione Pubblica*, ano XIX, nº 2, giugno 1994, pp. 291-313.

<sup>28</sup> Vid. J. C. ANDERSON, M. RUNG TUSANATHAM e R. G. SCHROEDER, “A Theory of Quality Management Underlying the Deming Management Method”, en *Academy of Management Review*, vol. 19, nº 3, pp. 472-509.

<sup>29</sup> Vid. R. M. GRANT, R. SHANI e R. KRISHNAN, “TQM’s Challenge to Management Theory and Practice”, en *Sloan Management Review*, Winter 1994, pp. 25-35.

<sup>30</sup> Vid. KAORU ISHIKAWA, *¿Qué es el Control Total de Calidad?*, Parramón, Barcelona, 1994, pp. 37-38.

<sup>31</sup> Vid. ROBERT E. COLE, PAUL BACDAYAN e B. JOSEPH WHITE, “Quality, Participation and Competitiveness”, en *California Management Review*, vol. 35, nº 3, Spring 1993, pp. 68-81.

Dous autores, Dean e Bowen, nun recente artigo<sup>32</sup>, distinguen tres enfoques principais, fortemente interrelacionados, como conformadores do núcleo duro da calidade total, confirmando o anterior.

Distinguen, en primeiro lugar, o enfoque do consumidor, para eles o máis importante. A meta de satisfacer os consumidores é fundamental para a calidade total e isto maniféstase no intento da organización de deseñar e subministrar produtos e servicios que satisfagan as necesidades dos clientes.

En segundo lugar, refírense ó principio da mellora continua, que consiste nun compromiso de examinar constantemente os procesos técnicos e administrativos na procura de mellores métodos. O terceiro principio da calidade total é o equipo de traballo, a colaboración entre xerentes e non xerentes e entre consumidores e subministradores. Estes tres principios condúcennos a un principio máis xeral, que a mellora continua se emprende para acadar a satisfacción do consumidor e isto conseguírase dun xeito máis efectivo cando estea orientado cara ás necesidades dos consumidores.

### **3. Orientación ó consumidor e participación na Administración pública**

#### *3.1 Reinvenção do Goberno e calidade total na Administración pública.*

Os cambios que afectan ás organizacións nos anos 80 resultánnos alleos ás administracións públicas. En primeiro lugar, o modelo tradicional de organización administrativa, como resposta a cambios de contorno, tanto no interior coma no exterior da organización, está a orixinar un novo modelo de organización, denominado por algúns autores "Administración posburocrática"<sup>33</sup>. Por outra parte, a sobrecarga de demandas que, por un lado dificulta a capacidade de acción administrativa orixinando un déficit crónico de recursos<sup>34</sup> e, polo outro, constitúe un pesado lastre para a competitividade do país, vai forzar un cambio do modelo de Administración tradicional (weberiano) por un novo modelo, menos ríxido, capaz de responder dun xeito máis eficaz a estas demandas.

<sup>32</sup> Vid. J. W. DEAN e D. E. BOWEN, "Management Theory and Total Quality: Improving Research and Practice Through Theory Development", en *Academy of Management Review*, vol. 19, nº 3, 1994, pp. 392-418.

<sup>33</sup> Vid., por exemplo, a obra de quen acuñou este novo concepto: MICHAEL BARZELAY, *Breaking Through Bureaucracy. A New Vision for Managing in Government*, University of California Press, Berkeley, 1992.

<sup>34</sup> Vid. JAMES O'CONNOR, *La crisis fiscal del Estado*, Península, Barcelona, 1981.

En correspondencia coas teorías de xestión expostas no apartado anterior, van ser dous os enfoques propostos polos científicos da Administración para facerlles fronte a estes retos.

O primeiro, directamente influído pola cultura da corporación, é o enfoque da reinvencción do Goberno.

Autores como Halachmi e Holzer<sup>35</sup>, e sobre todo Osborne e Gaebler<sup>36</sup> co seu libro *A reinvencción do Goberno*, convertido axiña nun éxito editorial, buscan unha Administración pública que satisfaga as demandas de competitividade a que está sometida, pero sen renunciar á titularidade da xestión por parte dos poderes públicos. A solución buscada é a de implantar mecanismos de mercado no interior das organizacións públicas, procurando a competencia entre organismos administrativos e entre estes e organizacións de fóra do sector público<sup>37</sup>. Para iso buscaranse distintas ferramentas procedentes da xestión privada, como a dirección por obxectivos ou o pagamento por rendemento, ou mellorando técnicas de xestión públicas en materia de elaboración de presupostos, recrutamento de persoal, control de custos, etc.

A consagración oficial deste modelo produciuse como consecuencia da adopción pola comisión encargada de redacta-lo Informe do *National Performance Review*<sup>38</sup> dos Es-

<sup>35</sup> Vid. ARIE HALACHMI e MARC HOLZER, "Towards a Competitive Public Administration", en *International Review of Administrative Sciences*, vol. 59, 1993, pp. 29-45.

<sup>36</sup> Vid. D. OSBORNE e T. GAEBLER, *La reinvencción del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*, Paidós, Barcelona, 1994. Este libro, coma o de Peters e Waterman ou o de Deming, está composto por unha serie de principios (neste caso 10) que reflicten a experiencia dos autores como xestores públicos, sen pretensións científicas, só de aconsellar. Esta falta de carácter científico (entre outras razóns) valeulle críticas moi duras en ambientes académicos. Vid. G. JORDAN, "'Reinventing Government': But Will it Work?", en *Public Administration*, vol. 72, Summer 1994, pp. 271-279. Tamén no mesmo número vid. R. A. W. RHODES, "Reinventing Excellence: Or How Best-sellers Thwart the Search for Lessons to Transform the Public Sector", pp. 281-289.

<sup>37</sup> Este principio de competencia interna fora ensaiado antes en empresas do sector privado con resultados positivos. Contrariamente, pois, ó que se pensa comunmente, a redundancia (posibilidade de que varias unidades organizativas fagan ó mesmo tempo a mesma cousa) pode non representar un valor negativo. Vid. S. ZAN, "Teoría da organización e da administración pública", en RAMÍO e X. BALLART (comps.), *Lecturas de Teoría de la Organización*, vol. II, MAP, Madrid, 1993, pp. 637-674.

<sup>38</sup> Vid. AL GORE (Informe do *National Performance Review*), *Crear una administración pública que funcione mejor y cueste menos. De los trámites burocráticos a los resultados*, IVAP, Gausteiz, 1993. A importancia deste informe vén dada polo seu papel orientador das reformas administrativas do Goberno Clinton. Hai que salientar, tamén, que a inspiración deste documento non provén en exclusiva do libro de Osborne e Gaebler, senón que recolle tamén influencias das reformas administrativas británicas dos anos 80; vid. B. GUY PETERS e DONALD J. SAVOIE, "Reinventing Osborne and Gaebler: Lessons from the Gore Commission" en *Canadian Public Administration/Administration Publique du Canada*, vol. 37, nº 2 (Summer-Eté), 1994, pp. 302-322. Un resumo do informe en AL GORE, "The New Job of the Federal Executive", *Public Administration Review*, vol. 54, nº 4, July/August 1994, pp. 317-321.



<sup>39</sup> Propono o mesmo David Osborne. Vid. BRUCE G. POSNER e LAWRENCE R. ROTHSTEIN, "Reinventing the Business of Government: An Interview with Change Catalyst David Osborne", en *Harvard Business Review*, May-June 1994, pp. 133-143.

<sup>40</sup> Vid. JAMES E. SWISS "Adapting Total Quality Management (TQM) to Government", en *Public Administration Review*, vol. 52, nº 4, July/August 1992, pp. 356-362.

<sup>41</sup> Esta última conclusión foi contestada por William Rago, quen afirma que é a cultura da Administración a que se opón ó TQM. Vid. William V. Rago, "Adapting Total Quality Management (TQM) to Government: Another Point of View", en *Public Administration Review*, vol. 54, nº 1, January/February 1994, pp. 61-64.

Os sistemas de calidade total requiren tamén un liderado moi comprometido; vid. Maria do Socorro Macedo e Helena Correa, "Qualidade na administração pública", en *Revista de Administração Pública*, vol. 28, nº 2, Abril/Junho 1994, pp. 137-152.

<sup>42</sup> Algunhas existen, pero poucas e en organizacións illadas. Vid. a título ilustrativo a experiencia dunha prefectura francesa, JEAN COUSIROU, "Qualité et administration publique", en V. LABOUCHEIX (dir.), *Traité de la Qualité Totale*, Dunod, París, 1990, pp. 165-173.

tados Unidos (máis coñecido como Informe Gore) de moitas das propostas de Osborne e Gaebler, como a introdución de mecanismos de mercado na xestión pública ou a importancia da orientación ó consumidor na Administración pública.

O outro movemento a considerar, a calidade total, está moi vinculado na práctica ó modelo anterior, propóndose incluso a súa adaptación á complexidade da xestión pública<sup>39</sup>. A aplicación desta técnica na Administración pública, segundo Swiss<sup>40</sup>, é moi complicada na súa forma ortodoxa porque: a) non está pensada para organizacións de servizos; b) é insensible ós problemas de definición dos consumidores públicos, pois os clientes das organizacións públicas formulan frecuentemente demandas contradictorias; c) dedica unha énfase inapropiada sobre *inputs* e procesos, pois a TQM céntrase nos *outputs* mentres que o labor do Goberno é un labor centrado no proceso e nos *inputs* como o presuposto; d) esixe un cambio de cultura na Administración moi esixente coa alta dirección. O cambio de cultura é algo que require moito tempo e dedicación e os xerentes moitas veces non dispoñen del<sup>41</sup>.

Este autor propón un modelo "reducido" de TQM adaptado ás necesidades da Administración pública, centrándose no asesoramento que prestan os clientes, no seguimento estatístico do desempeño administrativo (método este moi desenvolvido polo TQM), na mellora continua do desempeño e na participación do cliente.

No que respecta á implantación de sistemas de calidade, constátase que as experiencias levadas a cabo implantan sistemas de calidade parciais, centrados en organizacións ou departamentos concretos, dependendo da disposición dos xerentes, pero non hai practicamente experiencias permanentes<sup>42</sup> nas administracións occidentais de implantación de calidade total.

### 3.2 Orientación ó consumidor e participación nas administracións públicas.

Neste apartado non imos distinguir entre as dúas correntes teóricas, pois as experiencias reais non se corresponden con ningún tipo de deseño administrativo. Si imos repasar cales son os cambios producidos como consecuencia destes cambios no pensamento administrativo, no que

se refire á atención prestada ó consumidor de servicios públicos e á participación deste na Administración pública.

### 3.2.1 Orientación ó consumidor.

As administracións públicas non foron alleas ó cambio de paradigma nas ciencias administrativas. Na Administración pública tamén asistimos ó nacemento dun novo paradigma, o paradigma do consumidor<sup>43</sup>. Este paradigma vaise caracterizar por reforza-la receptividade externa da Administración e reforza-lo papel dos cidadáns como clientes dos servicios públicos. As medidas adoptadas son divididas por Echevarría<sup>44</sup> en tres epígrafes:

a. Busca dun maior equilibrio institucional entre produtores e consumidores de servicios públicos. Con isto búscase garantir niveis mínimos de cantidade e calidade de servicios. Así, nalgúns países aparecen cartas de dereitos dos cidadáns, como a Carta do cidadán británica<sup>45</sup> ou a Carta dos servicios públicos francesa<sup>46</sup>.

b Libre elección de prestacións como alternativa de ordenación dos servicios públicos. Este principio maniféstase por exemplo na posibilidade de elixir escola ou médico, no repartimento de bonos de servicios sociais, para que cada beneficiario os gaste onde crea conveniente. Sen embargo, autores como Potter<sup>47</sup> afirman que a posibilidade de elección non pode constituírse nun dereito absoluto polos custos que levaría consigo.

c. A busca de novas formas de interacción entre a Administración e o cidadán: o desenvolvemento da mercadotecnia e a calidade total no sector público.

Trátase de mellora-las condicións en que ten lugar a relación cidadá-Administración, actuando sobre os distintos elementos que inciden sobre a mesma, como o local, a atención do persoal, os procedementos, etc. Para lograr isto hai que coñecer en profundidade as necesidades dos consumidores, que son complexas, variadas e de desigual importancia<sup>48</sup>. A mercadotecnia pública, ou sexa, as técnicas de averigua-las preferencias do público, van xogar un papel cada vez máis importante<sup>49</sup>.

Polo que se refire á implantación de calidade total, xa nos referimos con anterioridade ás dificultades que formula a súa implantación. Non é unha medida que se poida implantar nun breve prazo de tempo, require unha aprendi-

<sup>43</sup> Vid. SUE RICHARDS, "Changing Patterns of Legitimation in Public Management", en *Public Policy and Administration*, vol. 7, nº 3, Winter 1992, pp. 15-28.

<sup>44</sup> Vid. KOLDO ECHEVARRÍA, *La administración pública en la era del management. Reflexiones sobre una década de modernización administrativa*, tese de doutoramento, Universidade de Deusto (exemplar mimeo), 1993, pp. 445-455.

<sup>45</sup> Vid. MICHAEL RUSTIN, "Citizenship and Charter 88", en *New Left Review* nº 191, 1992, pp. 37-42. Tamén G. BRUCE DOERN "The UK Citizen's Charter: Origins and Implementation in Three Agencies", en *Policy and Politics*, vol. 21, nº 1, 1993, pp. 17-29.

<sup>46</sup> Vid. GUILLERMO MÁRQUEZ, *A calidade de xestión dos servicios públicos nas comunidades autónomas*, relatorio presentado ás Xornadas de estudo sobre xestión dos recursos públicos nunha situación de crise (exemplar mimeo), EGAP, Santiago de Compostela, 27-28 de outubro de 1994, p. 9. [Recollido en M. Arenilla (dir.) *Gasto público y crisis económica*, EGAP, Santiago, 1995].

<sup>47</sup> Vid. JENNY POTTER, "Consumerism and the Public Sector: How Well Does the Coat Fit?", en *Public Administration*, vol. 66, Summer 1988, pp. 149-164.

zaxe moi longa<sup>50</sup>, un cambio de mentalidade dos xerentes públicos<sup>51</sup> e unha vontade continuada de cambio nos decisores políticos, o que se revela como un obstáculo moi difícil de salvar polo continuo cambio de prioridades dos decisores políticos.

### 3.2.2 Participación de empregados e cidadáns na xestión pública.

Nas esferas de xestión e organización públicas o *empowerment* vai ter, segundo Kernaghan,<sup>52</sup> dúas dimensións claramente identificables, unha interna e outra externa.

i) A dimensión externa refírese á participación de clientes ou consumidores no proceso de elaboración de decisións da organización, a manter un diálogo cos usuarios para melloral-la calidade e efectividade dos servizos (pártese da crenza de que unha cidadanía vigorosa é compatible coa efectividade da Administración)<sup>53</sup> e para reforzal-la implicación dos cidadáns na vida política revigorizando os valores democráticos<sup>54</sup>. Algún autor propón incluso, como resposta á crise do Estado de benestar, deseñar unha serie de innovacións institucionais que permitan unha maior liberdade e participación do individuo, tomado por separado, na xestión pública<sup>55</sup>. En efecto, presentouse un interese crecente pola participación cidadá na Administración pública, podéndose afirmar que a mediados dos anos 80 a participación cidadá modificara, polo menos nos Estados Unidos, os métodos habituais de toma de decisións públicas.

A participación pública na Administración ten dúas variantes<sup>56</sup>:

public Involvement and Governmental Effectiveness", en *Administration & Society*, vol. 24, nº 4, February 1993, pp. 444-469. Tamén matiza esta afirmación Camilla Stivers, "Some Tensions in the Notion of 'The Public as Citizen'. Rejoinder to Frederickson", en *Administration & Society*, vol. 22, nº 4, February 1991, pp. 418-423. (Refírese a un artigo de Frederickson ó que axiña faremos mención).

<sup>54</sup> Vid. HENRY G. CISNEROS e JOHN PARR, "Reinvigorating Democratic Values: Challenge and Necessity", en *Public Management*, February 1991, pp. 3-6.

<sup>55</sup> Vid. PAOLO FLORES D'ARCAIS, "El eclipse del ciudadano", en Josep Mir (ed.), *Crisis económica y estado del bienestar*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1989, pp. 209-225.

<sup>56</sup> Vid. MIGUEL SÁNCHEZ MORÓN, *La participación del ciudadano en la administración pública*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1980, pp. 135-164.

<sup>48</sup> Vid. G. D. WAGENHEIM e J. H. REURINK, "Customer service in Public Administration", en *Public Administration Review*, vol. 51, nº 3, May/June 1991, pp. 263-270.

<sup>49</sup> Vid. R. LAUFER e A. BURLAUD, *Dirección pública: Gestión y legitimidad*, INAP, Madrid, 1989, pp. 157-291.

<sup>50</sup> Vid. JIM TATTERSHALL, "Implementing Total Quality Management with Action Learning", en *International Journal of Public Sector Management*, vol. 2, nº 3, 1989, pp. 47-55.

<sup>51</sup> Vid. C. POLLIT, "Doing Business in the Temple? Managers and Quality Assurance in the Public Services", en *Public Administration*, vol. 68, Winter 1990, pp. 435-452.

<sup>52</sup> Vid. KENNETH KERNAGHAN, "Empowerment and Public Administration: Revolutionary Advance or Passing Fancy", en *Canadian Public Administration/Administration Publique du Canada*, Vol. 55, nº 2, Summer 1992, pp. 194-214.

<sup>53</sup> Vid. JACQUES CHEVALIER, "Le discours de la qualité administrative", en *Revue Française D'Administration Publique* nº 46, Avril-Juine 1988, pp. 287-309. Non obstante, algúns autores discrepan e afirman que unha maior participación non ten por qué significar unha mellora na eficacia. Haberá casos en que si e casos en que non. Vid. J. C. THOMAS, "Pu-

a. A participación individual, podendo ser esta articulada: 1) como participación do individuo illado, ben para proporcionarlle datos técnicos á Administración, ben para considerala súa opinión como portador dun interese; 2) por medio do referendo, se ben esta acción non se realiza individualmente, senón colectivamente; 3) mediante a elección de representantes en estruturas administrativas.

b. A participación colectiva, que é a máis importante. Realízase a través de organizacións agrupadoras de intereses. Esta participación pode revestir varias formas organizativas: a) representación electiva (representación a través de grupos sociais tales como partidos, sindicatos, asociacións de veciños, etc.); b) representación de intereses (organizacións de base voluntaria ou espontánea); c) institucionalización da función do sindicato no exercicio das funcións públicas; d) posible institucionalización tamén doutros grupos de presión, como asociacións de consumidores, de pais de alumnos, etc.

Ultimamente se reclaman, inténtanse articular, mecanismos de participación máis individualizados libres do control das organizacións mediadoras. Así, proponse con este fin realizar asembleas veciñais, unha maior educación cívica, procesos nacionais de iniciativas e referendo, votacións electrónicas consultivas, eleccións por sorteo (como na Atenas clásica), democracia no lugar de traballo, entre outras propostas<sup>57</sup>.

ii) A dimensión interna aplícase á participación de xerentes e empregados da organización. Búscase con este método realza-los sentimentos de auto-eficacia entre os membros da organización e a través da eliminación das condicións que fomentan a impotencia no interior da organización. Buscarase mobiliza-las enerxías dos empregados cara ós obxectivos da organización, a través da implicación dos traballadores<sup>58</sup>, de permitirlles, á xente da organización, seren eles mesmos e actuar do xeito, sempre que sexa posible, que os traballadores crean máis apropiado<sup>59</sup>.

### 3.3 Tendencias previsibles na xestión pública

No mundo da xestión pública é moi difícil facer prognósticos. As técnicas milagrosas que reestructuran reinventan e reforman a Administración pública, a maior parte das veces inventadas, estruturadas e reformuladas en lucrati-

<sup>57</sup> Vid. H. G. FREDERICKSON, "Hacia una teoría del público para la administración pública", en *Gestión y política pública*, vol. 1, nº 1, julio-diciembre 1992, pp. 7-31.

<sup>58</sup> Vid. LUC ROUBAN, "Le client, l' usager et le fonctionnaire: Quelle politique de modernisation pour l'administration française", en *Revue française d'administration publique* nº 59, juillet-septembre 1991, pp. 435-444.

<sup>59</sup> Vid. ROY R. PEDERSON, "Empowering an Organization", en *Public Management*, August 1989, pp. 2-3.

<sup>60</sup> Vid. RICARD GOMÁ e QUIM BRUGUÉ, "Nuevos modelos de gestión y organización pública", en *Autonomies* nº 18, 1994, pp. 207-229.

<sup>61</sup> Á parte destas dúas técnicas, está cobrando forza ultimamente outra chamada "deadministración", pero que aínda non contamos con estudos de caso suficientes como para darlle algunha relevancia. Vid. J. A. OLIVEIRA ROCHA, "A Desadministração do Estado", en *Administração*, Jan/Mar. 1993, pp. 25-31.

<sup>62</sup> Vid. R. M. HODGETTS, F. LUTHANS e S. M. LEE, "From Total Quality to Learning to World-Class", en *Organizational Dynamics*, Winter 1994, pp. 5-19.

<sup>63</sup> Vid. M. HAMMER e J. CHAMPY, *La reingeniería de la empresa*, Parramón, Barcelona, 1995.

<sup>64</sup> Vid. TONY BOVAIRD e R. HUGHES, "Re-engineering public sector organizations: a case study of radical change in a British local authority", en *International Review of Administrative Sciences*, vol. 61, 1995, pp. 355-372; ARIE HALACHMI, "La reingeniería en el sector público: El caso de la administración de la seguridad social y el proceso de determinación de incapacidad en los Estados Unidos", en *Reforma y Democracia* nº 5, Enero 1996, pp. 117-140.

vas empresas de consultoría, sucédense a si mesmas unha e outra vez, polo que é de agardar que estas técnicas tan inovadoras gozen dunha vida corta. A isto contribúe o incremento da complexidade do contorno das organizacións do sector público, que pasa de xestionar un contorno estable a xestionar un contorno incerto,<sup>60</sup> polo que non é de agardar que os principios de achegamento ó administrado, de capacitación dos empregados e clientes, e flexibilidade estrutural, propios deste novo contorno, se deixen de lado, polo menos a curto prazo.

No momento actual, as técnicas emerxentes que se perfilan con máis éxito non esquecen estes principios. Así, entre os paradigmas organizativos que se perfilan como sucesores da calidade total, a organización "World Class" e a reenxeñería de procesos<sup>61</sup>, non se observa unha crítica radical a estes principios, se ben na reenxeñería estes principios, aínda manténdose, pasan a un segundo plano.

As organizacións "World Class"<sup>62</sup> inspíranse nos postulados da xestión de calidade total, pero profundizan máis, se cabe, en aspectos como a orientación ó consumidor da acción organizativa (tódolos sistemas e o *staff* deben estar organizados para servir ó cliente), a énfase na flexibilidade das estruturas e, sobre todo, na aprendizaxe e na mellora continuas, a través dun elaborado proceso de retroalimentación de información.

A reenxeñería de organizacións do sector público é unha técnica que ten, como case todas ás que nos referimos, a súa orixe no mundo da empresa privada. Está baseada na obra de dous teóricos da xestión Hammer e Champy,<sup>63</sup> que centran o seu interese nos procesos internos da organización, deixando nun segundo plano, sen esquencelas, as relacións internas da organización. É unha técnica que gusta dos cambios radicais, e polo tanto desconfía dos procesos incrementais de cambio, na estrutura das organizacións. Seguindo o proceso habitual esta técnica administrativa foi adaptada rapidamente, polo menos na teoría, ás necesidades do sector público<sup>64</sup>, enfatizando no redeseño estrutural das administracións públicas e na capacitación dos empregados, de tal forma que estes participen na toma de decisións da organización.

As técnicas de xestión de calidade total e de reenxeñería son distintas pero non son incompatibles e, de feito, hai intentos, máis ou menos afortunados, de combina-lo interese

pola reestruturación interna e a mellora de procesos coa orientación ó consumidor propia da calidade total<sup>65</sup>.

Sen embargo, e aínda que pareza contradictorio co dito ó principio, o declive do "taylorismo" non implica que as organizacións xerárquicas, ó vello estilo, vaian desaparecer por completo nos anos vindeiros. Estas aínda continúan a desempeñar á perfección o seu papel en contornos estables e en determinados sectores productivos onde a estandarización é a norma, como é o caso de moitos servicios públicos. Por conseguinte, é moito máis sensato suxerir, como fai Hood<sup>66</sup>, un futuro plural, na Administración pública, no que convivan organizacións burocráticas e novas organizacións posburocráticas vinculados ambas pola súa dedicación a servir intereses públicos.

#### 4. Orientación ó consumidor e participación na xestión, na experiencia de reforma administrativa de Galicia

As administracións autonómicas van ser un caldo de cultivo ideal para a experimentar estas reformas, pois estas están a desenvolver nun marco político que busca dota-las administracións públicas dunha maior flexibilidade e eficiencia<sup>67</sup>, se ben, como sinala Martín Mateo<sup>68</sup>, estas administracións autonómicas non ofrecen especiais singularidades (organizativamente falando) á hora de instaurar unha xestión de calidade. Inseridas neste contorno, as reformas administrativas emprendidas na Comunidade Autónoma de Galicia nos anos 90 non van ser alleas ás correntes transformadoras provenientes das administracións do seu contorno. En efecto, á imaxe e semellanza das administracións autonómicas catalana<sup>69</sup> ou vasca<sup>70</sup>, a reforma estableceu, segundo Losada<sup>71</sup>, desde o principio, como un obxectivo fundamental, a necesidade de aproxima-la Administración ó cidadán e mellora-la eficacia da xestión. Vexamos cómo se expresa nos textos orientadores da reforma, en primeiro lugar, a orientación ó cliente da Administración e, en segundo lugar, a vontade de achega-la Administración ó cidadán, incrementando a súa participación.

<sup>65</sup> Vid. J. FIORELLI e R. FELLER, "Re-engineering TQM and Work Redesign: An Integrative Approach to Continuous Organizational Excellence", en *Public Administration Quarterly*, Spring 1994, pp. 54-63.

<sup>66</sup> Vid. C. HOOD, "Beyond «Progresivism»: A new «Global Paradigm» in Public Management", en *International Journal of Public Administration*, Vol. 19, nº 2, 1996, pp. 151-177.

<sup>67</sup> Vid. MANUEL VILLORIA, "El fenómeno modernizador en la administración de la comunidad de Madrid", en *Autonomías* nº 18, 1994, pp. 147-172.

<sup>68</sup> Vid. RAMÓN MARTÍN MATEO, "El sistema administrativo clásico y su permeabilidad a los nuevos paradigmas de la calidad total", en *Revista de Administración Pública* nº 134, Maio-Agosto 1994, pp. 7-27.

<sup>69</sup> Vid. MARISA FLORENS I PALAU, "La reforma administrativa en la Comunidad Autónoma de Cataluña", en *Revista Galega de Administración Pública* nº 2, 1993, pp. 121-150.

<sup>70</sup> Vid. JON IMANOL AZUA Mendia, "La calidad en la administración pública", en *Boletín de estudios económicos*, vol. XLVI, nº 143, Agosto 1991, pp. 309-318.

<sup>71</sup> Vid. ANTONIO LOSADA, "La administración autónoma gallega: primeros pasos de una reforma", en *Autonomies* nº 18, 1994.

<sup>72</sup> Vid. DOSITEO RODRÍGUEZ, *Textos para unha reforma administrativa*, EGAP, Santiago de Compostela, 1992, p. 27.

<sup>73</sup> Vid. DOSITEO RODRÍGUEZ, "Reforma e modernización da Administración pública galega", en *Revista Galega de Administración Pública* nº 5, 1994, pp. 11-40.

<sup>74</sup> Vid. MIGUEL ANXO VÁZQUEZ ARES, *Calidade total na administración pública e o Sistema de Xestión de Procedementos Administrativos (SXPA)*, relatorio presentado ó Seminario sobre xestión de calidade nas administracións públicas, Santiago de Compostela, 9 e 10 de xuño de 1994.

<sup>75</sup> Vid. JAIME BOUZADA ROMERO, "A reforma administrativa autonómica de Galicia", en XAIME RODRÍGUEZ-ARANA (coord.), *Reforma Administrativa*, EGAP, Santiago de Compostela, 1993, pp. 89-98.

<sup>76</sup> Vid. D. RODRÍGUEZ, "Reforma e modernización...", *op. cit.*, pp. 19-22.

#### 4.1 Orientación ó consumidor na reforma.

Pártese da base de que o obxectivo da reforma non é o de incrementa-la clientela, senón o de prestar servizo ó que teña dereito a el, con esta reforma administrativa preténdese obter basicamente dous resultados:

a. Achegarse ó administrado mediante unha serie de actuacións. Este achegamento físico, creando órganos específicos de carácter comarcal con funcións de admisión de documentación e de información xeral<sup>72</sup>. A segunda, de achegamento á información mediante un servizo de atención telefónica e a creación de guías de atención ó cidadán nas que se recollen e simplifícan tódalas informacións de interese que poida precisa-lo cidadán<sup>73</sup>.

b. Simplifica-lo proceso de xestión administrativa, mediante a instauración dun sistema de xestión de procedementos administrativos, que suporía un achegamento da Administración galega ós postulados da calidade total<sup>74</sup>. Este sistema de xestión implica as seguintes actuacións<sup>75</sup>:

- Identifica-los procedementos administrativos por iniciativa de parte.

- Racionaliza-los procedementos antes referidos e elaboración das aplicacións informáticas dos mesmos.

- Definición e adquisición da plataforma informática global da Xunta de Galicia (*hardware, software* e rede de comunicacións).

- Formación do persoal (usuarios, implantadores e operadores).

- Implantación do sistema.

#### 4.2 Orientación da reforma cara á participación de funcionarios e administrados.

Entre os obxectivos da reforma administrativa, como parte integrante da política de xestión de recursos humanos, figura o de integra-lo persoal nos obxectivos da organización administrativa<sup>76</sup>. Esta integración require inescusablemente:

1. Sensación nos compoñentes da organización de que existen regras claras e aplicables para todos. Esixe mecanismos claros de promoción e mobilidade.

2. Sensación de que o funcionario non é un número, algo descoñecido, senón unha persoa concreta.

3. Sensación de que a Administración se preocupa polo contorno de traballo, desde unha boa adecuación das oficinas ata unha política de apoio social.

A participación na xestión variará segundo o servizo, pero tenderase a descentraliza-la toma de decisións achegando estas, na medida do posible, a aqueles máis próximos ó cliente<sup>77</sup>.

No que se refire á participación do cidadá na xestión hai que salienta-la pouca atención prestada pola reforma a este aspecto. A Administración autonómica está orientada ó cliente, pero non articula novos mecanismos de participación máis alá das institucións electivas de control clásicas, como o Parlamento. Neste apartado só se pode resaltar, como institución de novo cuño, a figura do "Valedor do Pobo" como defensor dos dereitos do administrado. Non se conta tampouco cunha Carta do cidadán galego, manténdose como referencia principal a lexislación estatal sobre protección fronte ó procedemento<sup>78</sup>.

Como conclusión podemos afirmar que a reforma administrativa galega está en liña coas reformas administrativas do seu contorno, logrando, nos poucos anos que leva funcionando, alcanzar unha calidade de servizo aceptable.

Podemos afirmar tamén que é unha Administración que realizou (e segue a realizar) un considerable esforzo por achega-la Administración ó cidadán e por ter en conta os seus desexos, pero que adoce dun considerable déficit de participación cidadá. Polo de agora, é unha Administración para o cidadán pero sen o cidadán. Hai que salientar, tamén, a vontade de integrar na toma de decisións ós funcionarios dos niveis máis baixos, aínda que a participación destes dista de se-la esperada nun sistema de calidade total, que á vista dos textos orientadores é o modelo que se persegue como obxectivo final.

Non se pode, pola contra, e para rematar dun xeito crítico, afirmar que o espírito que guía estas reformas estea inspirado ó pé da letra nestas novas filosofías da xestión pública, senón que aquelas responden, na maioría das veces e como sucede en case tódalas administracións públicas occidentais, a unha adaptación máis ou menos oportunista destas filosofías ós requirimentos e demandas, ben sexan políticos ou da propia Administración, de reforma. É conveniente, pois, que os encargados de continua-la re-

<sup>77</sup> Vid. M. A. VÁZQUEZ ARES, *Calidade...*, op. cit., p. 2.

<sup>78</sup> Vid. PABLO GONZÁLEZ MARIÑAS, "Dereitos dos cidadán fronte ó procedemento e reforma administrativa: Algúns aspectos da Lei 30/92, de réxime xurídico das administracións públicas e de procedemento administrativo común", en XAIME RODRÍGUEZ-ARANA (COORD.), *Reforma Administrativa*, EGAP, Santiago de Compostela, 1993, pp. 31-49.



forma non se ceguen co brillo fatuo das novas modas de xestión, as cales, baixo a carapucha da novidade, tentarán substituír esta aproximación ó cidadán, e continúen as reformas emprendidas na liña en que están sendo levadas a cabo, e non abandonen este camiño seguindo modas que prometen solucións milagrosas ós problemas das nosas administracións. 