

LOS PRINCIPIOS MODERNOS DE GESTIÓN APLICADOS A LA GESTIÓN DE UNA RED DE CARRETERAS

MODERN ADMINISTRATION PRINCIPLES APPLIED TO ROAD NETWORK MANAGEMENT

FRANCISCO JAVIER DE ÁGUEDA MARTÍN. Doctor Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos
Director General de Carreteras de la Comunidad de Madrid

RESUMEN: La gestión moderna en el campo de la empresa privada tiene cualidades intrínsecas de racionalización, lógica y eficacia que la hacen aplicable a las organizaciones públicas. El artículo analiza como se aplican estos principios modernos a la gestión comercial, la gestión de productos, la gestión financiera y contable y la gestión de personal en la red de carreteras de la Comunidad de Madrid.

PALABRAS CLAVE: CARRETERAS, GESTIÓN, USUARIO, FINANCIERO

ABSTRACT: Up-to-date administration in private industry has intrinsic qualities in terms of rationalization, logic and efficiency which makes it readily applicable to public organizations. This article analyzes how to apply these modern principles to the commercial administration, product management, financial, accounts and human resource management of the road network within the Community of Madrid.

KEYWORDS: ROADS, MANAGEMENT, USERS, FINANCING,

1. INTRODUCCIÓN

Desde hace aproximadamente cuatro décadas las técnicas de gestión de las organizaciones se han desarrollado de forma espectacular, con la aparición de diferentes criterios de actuación que han revolucionado el proceso tradicional de funcionamiento de los órganos directivos. Estas técnicas se originaron en E.E.U.U. en las Escuelas de Administración de Empresas de las grandes Universidades, que fueron el germen de toda una serie de enseñanzas que los alumnos de las mismas fueron aplicando en su posterior práctica profesional en las diferentes sociedades en las que trabajaban.

El primer aspecto del funcionamiento de las organizaciones que estas universidades afrontaron fue el económico-financiero, lo que dio origen a un sistema de gestión, que se generalizó por todo el mundo hacia 1.980, en el que la clave del éxito de un gestor radicaba en su habilidad para interpretar balances ó analizar flujos de caja. Pero ya en esa época, los estudiosos empezaron a indicar que tanto como ese aspecto había que tocar y racionalizar la gestión comer-

cial, la gestión de producción y la gestión de personal, con el resultado de que a finales de siglo la gestión moderna de una organización comprende la atención a toda una serie de disciplinas muy diversas, que exigen del gestor una amplitud de campo de visión realmente notable.

Este tipo de gestión generalizada, aunque en el campo de la empresa privada tiene como objetivo el resultado económico, tiene cualidades intrínsecas de racionalización, lógica y eficacia que la hacen aplicable a otro tipo de organizaciones como pueden ser las organizaciones públicas.

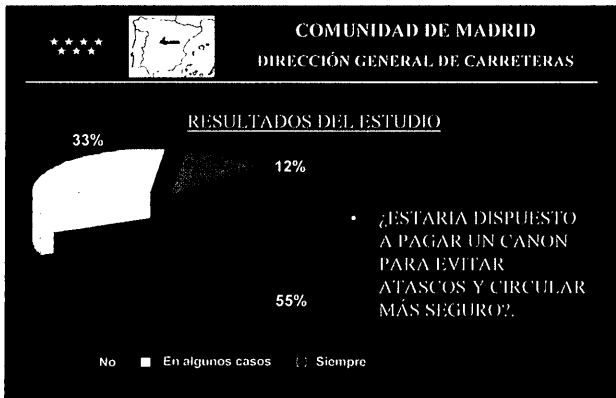
2. LA GESTIÓN COMERCIAL EN UNA RED DE CARRETERAS

En el caso de un centro directivo público, como puede ser la gestión de una red de carreteras, no debe pues parecer fuera de lugar el utilizar ideas que, provenientes de otros campos de la actividad económica, puedan hacerla más eficaz. Sin embargo, antes de analizar la gestión de una red de carreteras se debería plantear cual es el objetivo de esa

Figuras 1 y 2.



Figura 3.



sobre el servicio que se le debería prestar y su opinión sobre el que se le presta. En el caso de la Comunidad de Madrid, se realizó una encuesta de usuarios de carreteras autonómicas en la primavera de 2001. Los resultados de la misma fueron muy significativos y fueron objeto de una jornada de presentación a finales del año pasado (1); algunos resultados se representan aquí en las figuras 1, 2 y 3.

Se trata pues de una clara decisión por hacer intervenir al usuario en las decisiones de inversión e infraestructura viaria en los próximos años, en línea con la tendencia general de la gestión privada moderna de dar prioridad sobre todas las demás consideraciones a la atención al cliente (figura 4).

Es interesante indicar que si la gestión de la red de carreteras asumiese ser la gestión de un patrimonio, dicho proceso, siguiendo las técnicas modernas de gestión, debería tener una planificación previa por fases, con el señalamiento de objetivos claros a corto, medio y largo plazo. En general, las administraciones ya adoptan automáticamente esta técnica al elaborar los Planes Regionales de Desarrollo (el largo plazo), los Planes de Carreteras (el medio plazo) y los presupuestos anuales de inversión (el corto plazo), aunque quizá los objetivos de esta planificación no se exponen con la claridad que supone el cuantioso gasto que generalmente va aparejado a ella. El recurso al cliente/usuario clarifica extraordinariamente ese proceso.

3. LA GESTIÓN DE PRODUCCIÓN EN UNA RED DE CARRETERAS

Actualmente la gestión de producción de muchas empresas está profesionalizada y tecnificada al máximo, con grandes automatizaciones de los procesos productivos, que incluyen en muchos casos tomas inmediatas de decisiones por los propios automatismos, sin intervención humana alguna (buen número de tipos de maquinaria agrícola, por ejemplo, ya realizan este proceso). La gestión de producción en una red de carreteras se podría en cierto modo asimilar al proceso técnico de elaboración de las de-

gestión, ya que en principio no hay ningún resultado económico a maximizar. Aquí pueden aparecer dos tendencias, la que define dicha gestión como la gestión del patrimonio público que representan las infraestructuras viarias de la red, ó la que considera dicha gestión como la de un servicio público al ciudadano.

Aunque ambas tendencias pudiera parecer que producirían resultados similares, el análisis de la cuestión indica que en principio ésto no será así: La gestión de un patrimonio es un asunto de características predominantemente técnicas (conservación, ampliaciones, repintados, etc...) mientras que la gestión de un servicio pasa ineludiblemente por la pregunta al usuario de cuál es el servicio que él mismo quiere que la

Administración le dé. Esta cuestión enlaza con una primera idea muy generalizada en toda gestión moderna que es la consideración del *cliente como centro de todas las decisiones* que se toman en el ámbito de una organización. En el caso de una red de carreteras sería usuario en vez de cliente, por su carácter gratuito, pero el principio sigue igualmente vigente.

A nivel mundial se han realizado ya diferentes actuaciones tendentes a conocer la voluntad del usuario

A nivel mundial se han realizado ya diferentes actuaciones tendentes a conocer la voluntad del usuario sobre el servicio que se le debería prestar y su opinión sobre el que se le presta

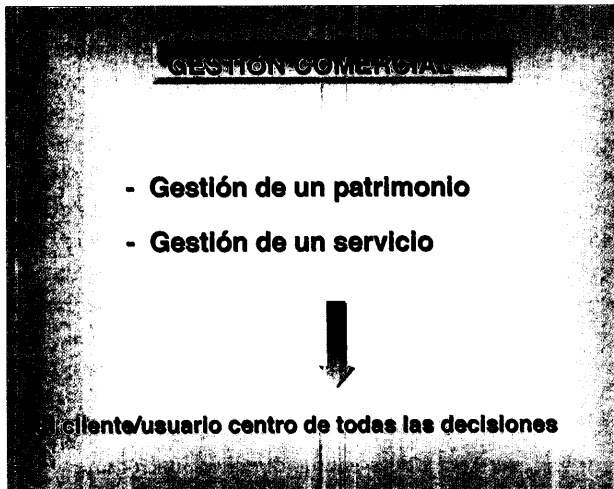
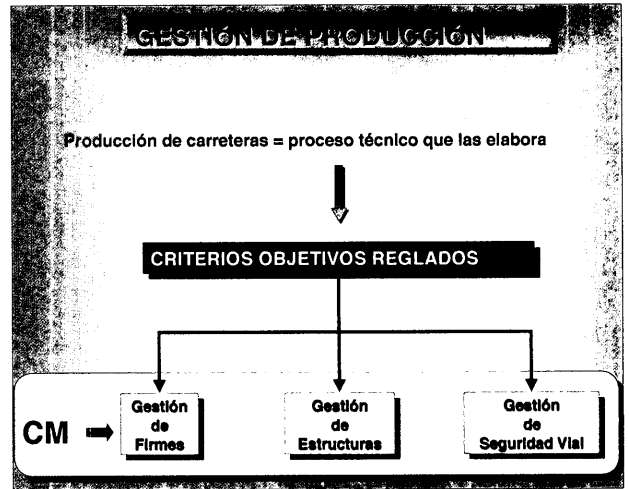


Figura 4. Figura 5.



cisiones sobre actuaciones e infraestructuras planteadas tras una determinada planificación previa. Partiendo de que dicha planificación es correcta, "la producción" en la gestión de una red de carreteras debe pues ser gestionada con arreglo a criterios objetivos aunque no completamente automáticos, y de acuerdo con las últimas técnicas de construcción y rehabilitación de carreteras existentes.

La gestión moderna de una red, no puede, por ejemplo, decidir sus actuaciones concretas de conservación a base simplemente de criterios subjetivos de observación visual. Es cierto que la presencia sobre el terreno del técnico responsable de una determinada zona de la red es indispensable para completar con su criterio personal la decisión del gestor; sin embargo deben tener igual importancia las consideraciones estrictamente técnicas que se obtienen tras procesos de auscultación de la red a conservar. Esta auscultación debe ser constante y sistemática y sus intervalos de realización deben estar prefijados, a ser posible por una misma fuente de información, en general, un mismo auscultador (figura 5).

La Dirección General de Carreteras de la Comunidad de Madrid tiene en marcha un plan continuo de auscultación con un contrato de cuatro años con un mismo consultor, como pieza fundamental de su sistema de Gestión de Firmas, que ha sido objeto de varias comunicaciones (2,3), presentadas tanto en España como en el extranjero.

Está igualmente en marcha un proceso de mantenimiento y reparación de estructuras con tipificación de las intervenciones sobre las mismas, clasificadas por gravedad. Es evidente, que una sistematización de este tipo requiere un proceso de inventario previo, que debe ser mantenido a medida que se procede a las diferentes reparaciones de cada estructura en concreto.

La Dirección General de Carreteras de la Comunidad de Madrid tiene en marcha un plan continuo de auscultación con un contrato de cuatro años con un mismo consultor, como pieza fundamental de su sistema de Gestión de Firmas, que ha sido objeto de varias comunicaciones, presentadas tanto en España como en el extranjero

Estos son dos aspectos únicamente del concepto general de gestión a través de la sistematización y racionalización de las intervenciones en la red de carreteras. Aquí se podría añadir la sistematización de intervenciones, por motivos de Seguridad Vial, a través de la identificación de Puntos Negros y más recientemente de los Tramos de Concentración de Accidentes (TCA), que proporcionan una visión estadística más amplia. La sistematización, una vez más, de la obtención de los datos de accidentalidad a través de un *proceso reglado* llevará al conocimiento de las prioridades de intervención tanto en puntos concretos de la red como en tramos enteros de una determinada carretera, basados en criterios estrictamente objetivos y cuya contestación por parte de la opinión pública no será en ningún caso significativa.

4. LA GESTIÓN FINANCIERA EN UNA RED DE CARRETERAS

Este es un tema de plena actualidad en el contexto de la opinión pública española. La falta, que todos empezamos a adivinar como crónica, de medios presupuestarios para financiar la construcción y mantenimiento de nuestras redes de carreteras, ha hecho aparecer en los últimos cinco años toda una serie de métodos financieros, extrapresupuestarios en sentido puro ó diferidores del pago presupuestario clásico, que han sido objeto de numerosas actuaciones, ya en servicio ó en avanzado estado de ejecución. El recurso al endeudamiento clásico de la Administración Pública ha estado en esos años, y probablemente lo estará en el futuro, muy restringido por razones macroeconómicas, con lo que se han construido ó se construyen ya carreteras mediante el endeudamiento de sociedades públicas independientes (Tres Cantos,

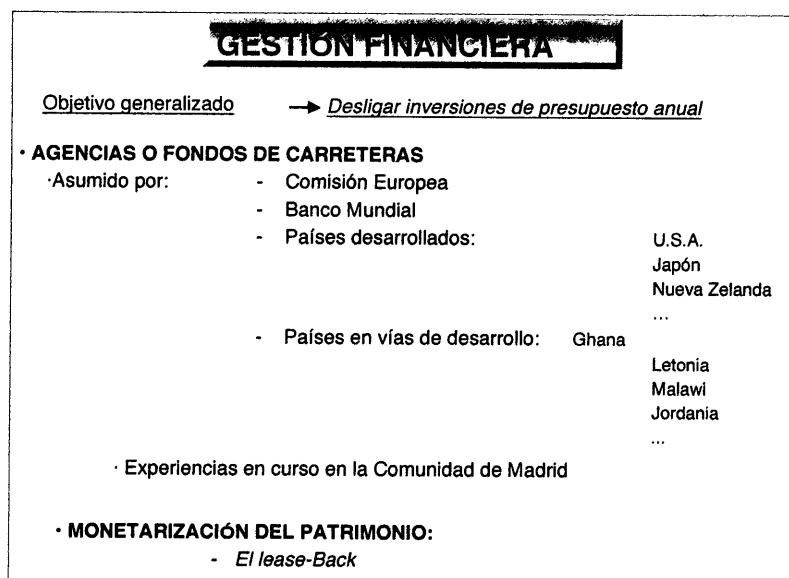


Figura 6.

Arpegio, Gisa, etc...), el llamado "Método Alemán", el Peaje-Sombra, el recurso a los créditos participativos, las concesiones en régimen de peaje, etc...

Aparte del aspecto de ingeniería financiera que tienen todos estos sistemas, trasciende claramente un afán de desligar las inversiones necesarias en una red de carreteras del puro mecanismo presupuestario, regido muchas veces por consideraciones que no tienen nada que ver con las necesidades reales de funcionalidad, ni por supuesto nada que ver con las expectativas de los usuarios. Los gestores de carreteras nos vemos constantemente confrontados con el hecho de que las necesidades son muy superiores a las cantidades presupuestadas. Se podrá decir que éste es el caso general de toda actividad económica; sin embargo, en el caso de las carreteras, existe la sensación, corroborada por varios voluminosos estudios, que lo que aportan las carreteras a la economía de una nación es muy superior en términos de ingresos a los gastos que luego son utilizados para el mantenimiento de esas mismas redes.

Los principios modernos de gestión aconsejan la división de una organización en unidades independientes con cuentas de explotación (y por tanto ingresos) individualizadas; la autonomía de gestión que esto provoca redundante en la mejora de los resultados económicos, al estar el gestor más responsabilizado de su actuación y más próximo al terreno que si su intervención no se puede separar (y por tanto premiar ó sancionar) de las del resto de los gestores de la organización. Existe pues una tendencia a la separación de los ingresos y gastos de cada unidad productiva.

En el campo de la gestión pública, es interesante indicar aquí que la propia Comisión Euro-

En el campo de la gestión pública, es interesante indicar aquí que la propia Comisión Europea ha indicado en el Libro Blanco sobre Tarificación por el Uso de Infraestructuras, que los estados miembros deberían tender paulatinamente hacia una estrategia que instaurase el principio de que "el usuario paga", de tal manera que se produzcan ingresos específicos para las carreteras

pea (4) ha indicado en el Libro Blanco sobre Tarificación por el Uso de Infraestructuras, que los estados miembros deberían tender paulatinamente hacia una estrategia que instaurase el principio de que "el usuario paga", de tal manera que se produzcan ingresos específicos para las carreteras. Se trata aquí de un documento al que no parece lógico añadirle connotaciones políticas, ya que ha sido establecido por una organización supranacional. No se refiere en él la Comunidad Europea al estricto hecho puntual de las autopistas de peaje, sino a la necesidad global de que el usuario de una infraestructura viaria, de cualquier infraestructura viaria, intervenga en su pago y mantenimiento.

Hace algunos años la Dirección General de Carreteras del Ministerio de Fomento intentó establecer un mecanismo a través del cual dicho centro directivo funcionaría como una Agencia de Carreteras, con estructura organizativa diferente a las del resto de los centros directivos del Ministerio de Fomento y con una presupuestación que incluía una serie de ingresos específicos. En aquel momento el principio de caja única de la legislación vigente prevaleció sobre todo otro tipo de consideración y la proposición fue archi-

Conviene recordar aquí que el Documento Técnico del Banco Mundial sobre Supervisión Comercial y Financiamiento Vial (5), de nuevo una organización supranacional como es el Banco Mundial, aconseja que, a través del principio "el usuario paga", la creación de Agencias ó Fondos de Carreteras; el documento además da cuenta de toda una serie de países en los cuáles esta medida se ha implantado en mayor ó menor escala. Es interesante señalar aquí que el reguero de países que han implantado estos principios, ó están en vías de implantarlo, van desde los más desarrollados (E.E.U.U., Japón, Nueva Zelanda) hasta los países en vías de desarrollo (Ghana, Letonia, Malawi, Jordania, etc...); así pues, no se trata de un mero experimento de alguna Administración aislada sino de una tendencia muy extendida, y que además esta apoyada a nivel de instituciones de ámbito supranacional tan significativas como el Banco Mundial y la Comisión Europea (figura 6).

En las diferentes administraciones en las que se está implantando este proceso, los orígenes de los fondos para la financiación de estas Agencias de Carreteras son muy variados y van desde la creación de nuevos impuestos específicos sobre los combustibles, ó sobre tasas a transportes asociados al uso de las carreteras, hasta la asignación extrapresupuestaria de fondos estatales, ó la participación en la financiación de los propios usuarios directos de las carreteras (como por ejemplo es el caso de Finlandia). Es interesante el que en muchos casos, sobre todo en los que se re-

quiere una participación económica del usuario, ya sea directa ó ya sea a través de nuevos impuestos, todas las Administraciones incluyen dentro de su organización un instrumento para la participación del propio usuario en los órganos de decisión de estas Agencias de Carreteras. Este parece ser, a juicio del Banco Mundial, el factor decisivo para que estos nuevos tipos de fondos puedan implantarse en la sociedad civil.

Por lo que respecta a la Comunidad de Madrid, se están comenzando a desarrollar experiencias piloto en este sentido. En una de ellas se ha reunido un grupo de industriales explotadores de nuevas canteras en el Este de la Comunidad Autónoma, que junto con los Ayuntamientos afectados y la propia Dirección General de Carreteras han formado un foro de discusión para el mantenimiento y mejora de las carreteras autonómicas que están siendo utilizadas prioritariamente para el transporte de áridos de esas canteras. La participación económica de los transportistas reside, en principio, en el aporte a las obras de los áridos necesarios para las obras de carreteras de forma gratuita.

La segunda experiencia consiste en la formación de un grupo tripartito, Usuarios-Ayuntamientos-Dirección General de Carreteras, para la rehabilitación del ramal de acceso a una gran urbanización del Oeste de la Comunidad de Madrid, en la que la participación de las tres partes sería en principio exclusivamente de tipo dinerario, añadiendo la Dirección General de Carreteras el aspecto técnico y de pilotaje de la operación.

Se trata aquí de dos experiencias en fases de desarrollo (a la primera de las cuales parece que pueden adherirse explotadores de cantera de otras zonas de la Comunidad de Madrid), que se van a seguir con el máximo interés por si pudiesen constituir el embrión de una futura Agencia ó Fondo de carreteras de ámbito más amplio que el subregional.

La independencia financiera que muchas administraciones de carreteras demandan, podría obtenerse igualmente con la monetarización del patrimonio que gestionan. Aunque hay actualmente en progreso actuaciones radicales en este sentido, como es el caso de Transit New Zeland, la Agencia Estatal de carreteras de Nueva Zelanda, hay un tipo de financiación más blanda que ha sido objeto de otro artículo por parte del autor en un reciente número de la Revista de Obras Públicas dedicada a la Financiación de Obras Públicas (6).

Se trata del llamado "Lease-Back", mecanismo financiero abundantemente utilizado por la iniciativa privada desde hace varios lustros, y que consiste en esencia en la venta de un patrimonio a una entidad financiera simultánea con la toma en leasing de ese mismo patrimonio a la misma entidad financiera. Los fondos líquidos así liberados se utilizan para nuevas actuaciones en la red. Es éste un sistema aún no utilizado en España, aunque sí en Austria, y

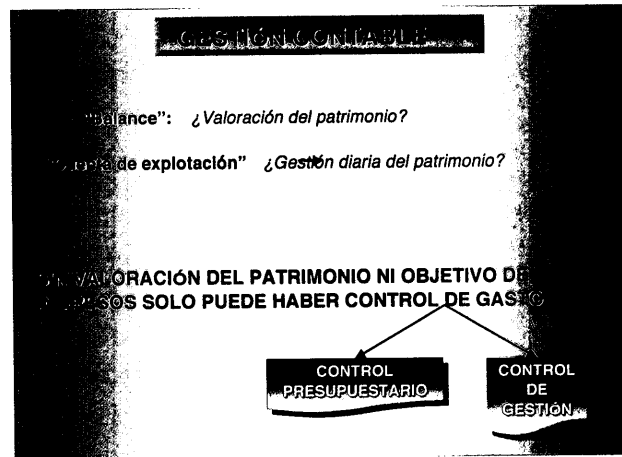


Figura 7.

que no necesitaría ningún ajuste particular en la legislatura vigente como ya han glosado ampliamente muy notables administrativistas, como son los profesores Gaspar Ariño (7) y Francisco Jiménez de Cisneros (8). El Lease-Back, dada la amplitud del patrimonio que representa una red de carreteras, solucionaría los problemas de financiación de dicha red probablemente durante muchas décadas. Es de esperar que las voluntades políticas y financieras de las administraciones españolas se unan para que este proceso financiero se pueda poner en práctica algún día no muy lejano.

5. LA GESTIÓN CONTABLE EN UNA RED DE CARRETERAS

En cualquier organización privada, la gestión contable deber asegurar que las cifras que resultan de su actuación reflejen puntualmente la situación contable de la organización; un segundo aspecto que debe asegurar la intervención contable es que la marcha diaria de la organización quede igualmente reflejada con exactitud.

Los principios modernos de contabilidad se basan en unos criterios adoptados en primer lugar, históricamente, por la práctica, y seguidamente por la legislación contable; sin embargo no hay que olvidar que dichos principios tuvieron sus orígenes en el establecimiento de diferentes convenciones. Es por ello, que la Contabilidad, contrariamente, a lo que pueda parecer, no es una ciencia exacta. Esta última consideración, que es la realidad en la práctica, choca en numerosas ocasiones frontalmente con la necesidad de una

El control presupuestario es un sistema abandonado desde hace décadas por la actividad privada, que utiliza en su gran mayoría el control de gestión, por lo que es sorprendente que la actividad pública lo siga utilizando como único objetivo contable

Administración Pública de una total transparencia en las cuentas que reflejan el manejo de capital público.

Es probable que ésa sea la causa por la que la gestión contable pública no se ha adentrado aún en los vericuetos de la elaboración de balances y sí únicamente en un remedo de cuenta de explotación, como es el control presupuestario. Parece indiscutible que es importante conocer el valor del patrimonio que se gestiona, es decir, el valor contable de una red de carreteras. Sin embargo, este problema aún no ha sido atacado por ninguna administración española, seguramente por las indefiniciones y necesarias convenciones que necesitaría su implantación. No obstante, es necesario conocer este valor patrimonial aunque no sea más que por fijar unas cantidades lógicas para su conservación, en términos de porcentaje (figura 7).

Por lo que respecta a la marcha de la gestión diaria de ese patrimonio, la Ley General Presupuestaria (RDL 1091/1998) y las diferentes Leyes Regulatoras de Hacienda de las Comunidades Autónomas, han instaurado un régimen de control estrictamente presupuestario. No hay ningún control de gestión, aunque alguna Ley de Acompañamiento de los Presupuestos Generales del Estado de hace unos años indicaba tímidamente en alguno de sus artículos, la necesidad de controlar la gestión de la ejecución de algunas obras públicas (especialmente carreteras).

El control presupuestario es un sistema abandonado desde hace décadas por la actividad privada, que utiliza en su gran mayoría el control de gestión, por lo que es sorprendente que la actividad pública lo siga utilizando como único objetivo contable. Es sorprendente además porque a la opinión pública no le interesa, salvo casos aislados, si se ha gastado más o menos que una determinada cantidad presupuestada, sino, sobre todo, si esa cantidad se ha gastado bien; es decir, por ejemplo, si el coste por kilómetro del refuerzo de una determinada carretera de dos carriles está dentro de los parámetros habituales ó no y por qué razones. Nada de ésto hay en la legislación vigente ni en la práctica actual. Es más, en los diferentes controles parlamentarios de los gestores públicos rara vez se hace mención a otra cosa que no sea el porcentaje del presupuesto que ha sido gastado efectivamente. Es ésta una incitación al gasto por el gasto, que afortunadamente no produce efectos perversos por la responsabilidad de numerosísimos gestores públicos, pero que el sistema de control actual no hace nada por apoyar. No se valora públicamente, y rara vez políticamente, el menor coste de ejecución de una determinada obra pública. En la gestión diaria hay numerosas ocasiones para reducir estos costes, como ya expresó el autor en un artículo hace algunos años (9). Además, es una medida clara de la bondad de una gestión el haber logra-

La práctica del trabajo con personas indica que en muy raras ocasiones, solamente en los estamentos más bajos del organigrama, éstas se mueven exclusivamente por razones de remuneración

do tener algo de la misma utilidad por menor precio.

Cabe añadir aquí la complicación creciente que ofrece la pura gestión presupuestaria actual, que como necesariamente tiene que basarse en texto legales, obliga a la elaboración de una numerosísima documentación contable, que en muchos casos se podría obviar con unos evidentes beneficios de eficacia y rapidez en la gestión con la sustitución del control presupuestario por el control de gestión.

Este tipo de control no sería difícil de implantar en las administraciones públicas, ya que requiere simplemente el establecimiento de unos objetivos, (no solo presupuestarios) y la puesta en marcha de mecanismos para comprobar si esos objetivos son alcanzados a lo largo del ejercicio. Hay muchos tipos de objetivos y muchos tipos sencillos de control de la obtención de los mismos. Es de esperar que en el futuro, la evolución política hacia una modernización de la gestión contable de la Administración Pública española haga evolucionar las leyes implicadas para conseguir una gestión contable más racional y un control de gestión, que cada vez demanda con mayor fuerza la opinión pública.

6. LA GESTIÓN DE PERSONAL EN UNA RED DE CARRETERAS

Tradicionalmente la gestión de personal se consideraba únicamente bajo su aspecto administrativo, es decir, la tramitación de nóminas, documentos preceptivos de la Seguridad Social, gestión de vacaciones, etc... Este aspecto fue ampliamente rebasado hace una veintena de años para incluir conceptos como la motivación, el desarrollo profesional del trabajador, la formación, etc..., que conforman el vasto concepto de la gestión de personal. El origen de este desarrollo fue en esencia la consideración de que nada se hace sin las personas, y que *el trabajador es el primer y principal activo de cualquier organización*. Numerosos tratados, generalmente de origen americano, han glosado conceptos en este sentido, entre los que cabe mencionar uno de los que mayor impacto produjeron en la década de los 80 y que se presenta como referencia (10).

La Administración Pública se ha limitado hasta ahora, (salvo algunos tímidos intentos) a la parte administrativa de la gestión de personal; aunque la Ley 30/84, Ley de Medidas de Reforma para la Función Pública, ya hablaba de las reorganizaciones de efectivos, solo las trató, otra vez, desde el punto de vista estrictamente administrativo y no desde sus componentes de conservación de la motivación, gestión del cambio, etc.

Siempre se ha aducido para justificar esta falta la rigidez legislativa de la propia administración. El gestor público no

tiene acceso a las remuneraciones de su personal, ni a la posibilidad de dar incentivos ó plantear sanciones (fuera del expediente administrativo a un funcionario que ha sido empleado en muy raras ocasiones, y con escaso éxito). No parece, sin embargo, que ésto sea una razón fundamental que evite la posibilidad de actuar en el campo de la gestión de personal.

La práctica del trabajo con personas indica que en muy raras ocasiones, solamente en los estamentos más bajos del organigrama, éstas se mueven exclusivamente por razones de remuneración. Un incremento de salario, incluso muy significativo, no tiene efectos sobre la motivación, nada más que a corto plazo. Al cabo de solamente unos meses, si la motivación de fondo del trabajador falla, éste se planteará el hecho de que a fin de cuentas el aumento era sobradamente merecido y que en definitiva había sido corto.

La verdadera motivación de un trabajador siempre es su propio trabajo. El trabajo debe ser interesante para él, debe cubrir sus aspiraciones, debe hacerle sentir que está utilizando todas sus capacidades, y debe sentirse reconocido por él; reconocimiento que no significa necesariamente premio, sino sobre todo, que se le tiene en cuenta.

En la Comunidad de Madrid se han constatado dos claros ejemplos de lo que se acaba de exponer. Uno de ellos ha sido la labor realizada por los funcionarios adscritos a la Dirección General de Carreteras en la limpieza de la nieve caída en los puertos de la Sierra Norte, comparada con la de dos contratistas privados que tenían a su cargo la limpieza de otros puertos de la Comunidad Autónoma. Mientras que el personal de estos últimos tenía una muy alta rotación, carecía en muchos casos de una formación adecuada para el manejo de la maquinaria, y no admitía fácilmente hacer trabajos fuera de su contrato, los funcionarios de la Dirección General de Carreteras, estuvieron siempre disponibles, incluso a



Foto 1.

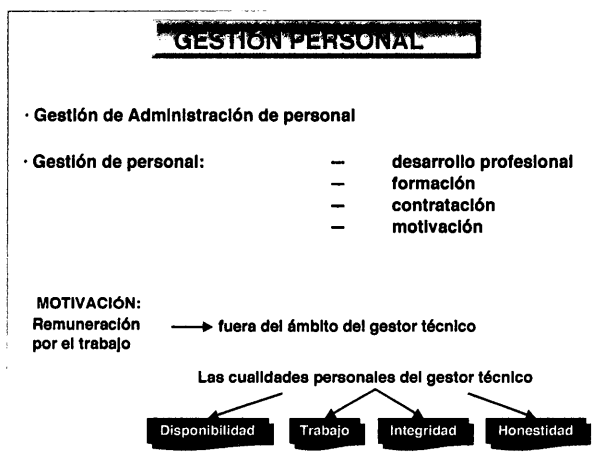
horas muy intempestivas, y actuaban con una intensidad personal muy superior, debido a que consideraban la carretera como un bien propio, como "su" carretera. La motivación que les suponía actuar sobre algo que consideraban como propio era suficiente para que su prestación fuera objetivamente de mayor calidad (en términos de satisfacción del usuario) que la de alguien que trabajaba solamente como asalariado.

Otro ejemplo, ha sido la realización de algunos trabajos de ensanche y mejora de carreteras de montaña (en un caso un tramo 15 kilómetros y en otro caso otro de 3 kilómetros) realizados exclusivamente con medios propios, apoyándose en algunos suministros de materiales, principalmente zahorra y aglomerado. (Fotos 1 y 2).



Foto 2.

Figura 8.



Los resultados están a la vista, incluyendo el ensanche de alguna pequeña estructura. La motivación en su trabajo, el reconocimiento general a la labor bien hecha y la sensación de estar trabajando en equipo por un objetivo compartido, han compensado sobradamente la supuesta falta de organización para este tipo de obras. La organización la produce casi espontáneamente la propia motivación. Los plazos de ejecución han sido aproximadamente la tercera parte de los que hubiesen sido necesarios de utilizar el procedimiento administrativo habitual, con proyecto incluido, en una realización por contratación externa ordinaria.

Por todo ello, la Comunidad de Madrid mantiene unos medios propios para realizar algunas actuaciones que están programadas, por la flexibilidad que esto supone y por el manifiesto aumento de la autosatisfacción personal y consideración profesional, que la realización de tales obras y actuaciones produce en los trabajadores de la Dirección General de Carreteras, y en su moral.

Todas las cuestiones que se han planteado aquí *dependen exclusivamente del propio gestor y de su forma de dirigir*. Sin entrar con amplitud en las técnicas de liderazgo, el gestor debe ser claro, honesto con el trabajador, y debe comunicarle casi de inmediato la opinión que le merece el trabajo que hace (11). Estas son cualidades y modos de actuar completamente independientes del presupuesto y que se basan únicamente en la propia formación y en las propias cualidades del gestor público. En múltiples ocasiones el funcionario, sabiendo como sabe que su jefe no tiene posibilidad de mejorar su remuneración, estará agradecido y motivado ante una felicitación de su jefe que se salga puramente de lo protocolario y entre decididamente en lo personal. La habilidad, sinceridad y profesionalismo del jefe serán las que garanticen el resultado de la felicitación (figura 8).

Desde el punto de vista de la estricta incentivación a través de la mejora puntual de remuneraciones con primas por el éxito del desempeño, se han hecho algunas experiencias, al parecer sin el resultado apetecido, a nivel de gobierno central. Aparentemente se carecía de la necesaria explicación al trabajador del por qué se le daba una prima, de tal manera que él y los que no la reciben pudiesen entender todo el proceso, y asegurar la ausencia de favoritismos.

En esta misma línea, el Ayuntamiento de Barcelona ha puesto últimamente en marcha un proceso de primas de productividad cuyo proceso habrá que seguir de cerca. Sin embargo, y para finalizar, dejando aparte las consideraciones que caen fuera del ámbito de actuación de un gestor público de tipo técnico, como es el que gestiona una red de carreteras, conviene concluir que para mejorar su gestión de personal, debe proyectar hacia sus subordinados las cualidades de disponibilidad, trabajo, integridad y honestidad, que desde hace mucho tiempo también han servido para llevar a éxito a cualquier gestor privado. ■

BIBLIOGRAFÍA

- (1) Jarillo, Juan José; "La Calidad del Servicio de la Red de Carreteras de la Comunidad de Madrid". Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos; Diciembre 2001.
- (2) Yáñez, M^o de los Angeles y Crespo, Ramón; "Preparación de un Programa de Conservación de Firmes a partir de Datos no Estructurales"; Jornadas sobre Auscultación y Toma de Datos para Planificación y Gestión de Carreteras; Cáceres, Diciembre 1999.
- (3) Yáñez, M^o de los Angeles; "Road Management in the Autonomous Region of Ma-

drid"; IV Symposium International SURF 2000. PIARC; Nantes; Marzo 2000.

-(4) Libro Blanco de la Estrategia gradual para un marco común de tarificación de infraestructuras de transporte en la UE. Comisión de las Comunidades Europeas. Bruselas. Julio 1998.

-(5) Heggie, Ian y Vickers, Piers. "Supervisión Comercial y Financiamiento Vial": Documento Técnico del Banco Mundial No. 4095; Mundi-Prensa; México, 1999.

-(6) De Águeda, Francisco Javier; "Nuevos Avances en la Financiación de Infraestructuras a través del Capital Privado"; Revista de Obras Públicas; Julio/Agosto 2000.

-(7) Ariño, Gaspar y Villar, José Luis; "Las Infraestructuras en España: un reto para el nuevo milenio"; Revista de Obras Públicas; Julio/Agosto 2000.

-(8) Jiménez de Cisneros, Francisco Javier; "Obras Públicas e Iniciativa Privada"; Ed. Montecorvo. 1998

-(9) De Águeda, Francisco Javier; "El papel de la Administración en la Gestión de la Reducción de Costes de Obra"; Revista de Obras Públicas; Noviembre 1997.

-(10) Peters, Thomas y Waterman, Robert; "En Busca de la Excelencia"; Ed. Folio, 1984.

(11) Blanchard, Kenneth y Johnson, Spencer; "El Ejecutivo al Minuto"; Ed. Grijalbo, 1.983.