



Información General

“Investigación en Equipo” y los “Seminarios de Investigación”

por Rafael Barril Dosset*

I. EL PROGRAMA «INVESTIGACION EN EQUIPO»

(Introducción de «Seminarios y Simposios 1971»)

1. *Una labor de muchos*

La idea surgió en la primavera de 1967 de un grupo de funcionarios locales de la provincia de Gerona. Se elevó a la Diputación y fue aceptada por su presidente, Juan de Llovet Llavari. Así aparece la Sección de Estudios de Administración Local y sus Seminarios.

Su trasplante al I. E. A. L. fue propiciado tanto por el entonces director del Instituto, profesor Carro Martínez, como por sus colaboradores y directivos del Instituto profesores Martín Mateo y Carrasco Belinchón, y así, en julio de 1969, se celebra el I Seminario de Investigación.

El profesor De la Vallina, actualmente director del Instituto, no sólo impulsa, potencia y ordena la publicación de las conclusiones de los Seminarios de Investigación, y en particular la documentación de los que han tenido especial relieve, sino que promueve a través de los Simposios de Experiencias y Proyectos y Seminarios Permanentes

nuevas formas de investigación del funcionariado local.

Pero fue Gregorio Burgueño, jefe de Publicaciones, quien bautizó esta actividad con el nombre de «Investigación en equipo» al iniciarse la publicación del primer libro en diciembre de 1971.

Vemos, pues, que el Programa ha surgido por una labor de un equipo, en la que han sido protagonistas, hasta mayo de 1972, 988 participantes y 62 ponentes y 32 moderadores; por tanto, más del millar.

Han colaborado en la organización de los Seminarios y Simposios, celebrados en distintas provincias españolas, los presidentes de las Diputaciones de Málaga, José Marqués Iníguez; de Alicante, Manuel Monzón Meseguir; de Bilbao, Pedro de Arístegui y Bengoa; de Sevilla, Carlos Serra y Pablo Romero, y de Zaragoza, Pedro Baringo Rosinach; los alcaldes de Barcelona, José María de Porcioles y Colomer, y el de Hospitalet, Matías de España Muntadas, así como el gerente de la Comisión de Urbanismo y Servicios Comunes de Barcelona y otros Municipios, Vicente Martorell Oztez.

Han participado en su clausura, cuando se han celebrado en provincias, el gobernador de Málaga, Víctor Arroyo Arroyo; el de Sevilla, Ramón Muñoz González Bernaldo de Quirós; el de Alicante, Mariano Nicolás García; el de Zaragoza, Rafael Orbe Cano, y el de Bilbao, Fulgencio Coll de San Simón.

* Jefe de la Sección de Investigación y Asistencia del Instituto de Estudios de Administración Local. Doctor-Arquitecto y Urbanista.

El propio director general de Administración Local, Fernando de Ybarra y López-Dóriga, clausuró uno de los Seminarios de Investigación. El jefe central del Servicio de Inspección y Asesoramiento de las Corporaciones Locales, Juan Antonio Lara Pol, envía siempre un representante.

Pero el Programa ha sido también posible gracias al esfuerzo de todo el personal del Instituto, entre los cuales se debe destacar a María Angeles Hurtado por su especial colaboración y en representación de todos.

2. *Aptitud de los funcionarios locales para la investigación.*

Se suele considerar la investigación como una tarea sólo apta para minorías selectas y especialmente competentes. ¿Reúnen esta condición privilegiada los funcionarios locales?

En otras ocasiones hemos indicado las razones que justifican la eficacia de los funcionarios locales (1), y ahora, por el contrario, señalaremos las dificultades que existen en la burocracia de la Administración local para el cumplimiento del conocido principio de Peter según el cual *en una jerarquía todo empleado tiende a ascender hasta su nivel de incompetencia* (2).

El propio Peter advierte la posibilidad de limitaciones o dificultades cuando existe una barrera entre las que denomina clase dominante y subordinada (3) y que para nosotros está representada por la actividad política y la administrativa.

Observemos que en las Corporaciones locales los miembros de Ayuntamientos y Diputaciones no comienzan en la base de la jerarquía, sino que alcanzan directamente sus puestos, sin más posibilidad de ascenso que la de ser designado teniente de alcalde, alcalde o presidente de Diputación.

Pero observemos la situación del funcionario local que tiene limitado su ascenso hasta nivel político. Esta limitación se extrema en los Cuerpos Nacionales, que conservan siempre su misma categoría en el organigrama salvo que opten —excepción al principio de Peter— por descender al puesto de vicesecretario, oficial mayor o vicesecretario.

Los funcionarios de Cuerpos Nacionales nunca escalan puestos en el organigrama, ni trepan hacia arriba, sólo avanzan horizontalmente a medida que se perfeccionan.

(1) «¿Son eficaces los funcionarios locales?», en *El Consultor de los Ayuntamientos*, núm. 18, 1970. «Estructuras organizadas en las Corporaciones locales», *Municipalia*, núms. 206-207-208-209, 1971.

(2) PETER y HULL: *El principio de Peter*, Plaza y Janés, S. A., Esplugas de Llobregat, 1972, pág. 28.

(3) Ob. cit., pág. 70.

Jamás ven a las jerarquías políticas como un obstáculo para su progreso y su lealtad sin servilismo; podría parecer utópico si no fuese real.

Su avance horizontal se efectúa por la simple experiencia (antigüedad) y méritos (esfuerzo y estudio), y no necesariamente por habilidades.

La economía de tiempo en sus propias relaciones públicas les permite el estudio y su propio perfeccionamiento al que se sienten impulsados vocacionalmente, por la dedicación a su trabajo y por una legítima aspiración de avance profesional.

Pero además —como señalábamos en el Estudio preliminar de «Seminarios de Investigación 1970: Conclusiones»— practica necesariamente la investigación, pues «debe resolver con tan sólo su propio conocimiento y limitados medios bibliográficos problemas que en las grandes Corporaciones producen luminosos y documentados informes».

En estas circunstancias es natural que el funcionario local —especialmente el de Cuerpos Nacionales— guste del estudio y la investigación, y si no lo practica más, es debido frecuentemente a su exceso de entrega al trabajo, con olvido de su propio interés en el estudio y en el baremo.

Es de suponer que quien no esté ya convencido de antemano de las razones de competencia y eficacia del funcionariado local, que, como indicamos, ya expusimos en otra ocasión, tampoco admita fácilmente la validez de los argumentos que establecen la excepción al principio de Peter.

A estos incrédulos, que, como Santo Tomás, necesitan meter la mano en la llaga, les invitamos especialmente a que lean las Conclusiones de los Seminarios de Investigación y Simposios, incluidas en este libro, y juzguen por sus resultados.

Aunque más de alguno se convencerá, sin embargo, somos lo suficientemente realistas como para pensar que este descubrimiento quedará de momento silenciado. Quizá dentro de dos años aparezca un investigador profesional sin prejuicios ni alergias al principio de Peter que descubra el caudal de competencia y vocación de los funcionarios locales metidos osadamente y con éxito a investigadores aficionados.

3. *Situación actual del Programa.*

Actualmente el Programa se proyecta a través de tres modalidades:

- Seminarios de Investigación.
- Simposios de Experiencias y Proyectos.
- Seminarios Permanentes de Investigación Aplicada.

Los *Seminarios de Investigación* han llegado al número de 28. Pero sólo se han celebrado dos *Simposios de Experiencias y Proyectos* y se han



creado, en este mismo año, *tres Seminarios Permanentes*.

Además, también puede citarse como variante del Programa «Investigación en equipo» la preparación del Fondo de Documentos de Corporaciones locales, con la colaboración de funcionarios de toda España y la redacción de casos prácticos en colaboración entre varios funcionarios bajo la coordinación de uno de ellos.

Actualmente se han publicado en la serie *Investigación en equipo: Seminarios y Simposios* los siguientes libros:

- La reparcelación.
- La práctica del Sistema de Compensación.
- Seminarios de Investigación 1970: Conclusiones.
- La Comarca en la reestructuración del Territorio.
- Acomodación de la Ley General Tributaria a las Corporaciones locales.

Y se encuentran en imprenta las publicaciones de los dos primeros Simposios de Experiencias y Proyectos.

Otros Seminarios se están preparando y aparecerán en 1973.

En cuanto al *Fondo de Documentos de Corporaciones locales*, que tanta aceptación tiene entre los funcionarios locales, pues a pesar de sus limitaciones iniciales ha dado lugar a 124 solicitudes de 436 documentos desde que apareció el I Catálogo, en septiembre pasado, se ha ido perfeccionando y está en la imprenta el II Catálogo, con cerca de mil documentos.

Y respecto a los *Casos prácticos* redactados en colaboración, se ha publicado uno de Contribuciones especiales y está en imprenta otro de Derechos y Tasas.

4. *Perspectivas de futuro.*

El Programa, aunque inicialmente consolidado, se encuentra en fase evolutiva.

Seminarios de Investigación.

Hace tres meses, al preparar el Estudio preliminar de «Seminarios de Investigación 1970: Conclusiones», hicimos un estudio de esta clase de Seminarios, y, sin embargo, hoy día existen ya nuevas sugerencias. ¿Será conveniente separar de esta denominación los que se realizan con métodos de coloquio y tempestad de ideas (Inventario de problemas y sus causas), para que cada procedimiento de investigación tenga su propio nombre?

Simposios de Experiencias y Proyectos.

Están orientados al estudio de cada uno de los servicios locales y son precedidos de una Encuesta que permita el conocimiento de la situación actual. Después de los dos primeros Simposios, se reafirma su orientación hacia un intercambio de experiencias y proyectos concretos, más que a la exposición de ideas generales, pero sin perjuicio de que dentro de la casuística se establezcan principios básicos de inmediata aplicación.

Sin embargo, hay que reconocer que los dos primeros Simposios han atendido más bien al desarrollo de unos principios generales que a la exposición de soluciones concretas. Es necesario, por tanto, mantener la dirección inicialmente deseada y no conseguida todavía.

Quizá los temas de los dos primeros Simposios se prestaban a las generalidades por su gran amplitud.

- Planificación, Programación, Presupuesto y Control.
- Transporte colectivo de viajeros en zona urbana y metropolitana.

Pero el próximo Simposio, convocado para septiembre de este año en San Sebastián y con el tema más concreto del «Alumbrado público», esperamos sea de una orientación más práctica que teórica.

Para 1973 existen en preparación dos Simposios. Uno de ellos, con el título «Defensa de la atmósfera urbana», tiene ya iniciada la encuesta base, y el otro será alternativamente «Limpieza, recogida y tratamiento de basuras» o «Recogida y depuración de aguas residuales».

Por estas razones, resulta prematuro un estudio detallado de esta modalidad que quizá podamos hacer el próximo año.

Seminarios Permanentes de Investigación Aplicada.

En esta modalidad incipiente es aún más difícil cualquier exposición.

Inicialmente se han creado tres Seminarios Permanentes orientados hacia la preparación de documentos-tipo con unas bases provisionales de funcionamiento en los siguientes ámbitos:

- Administración general.
- Administración financiera.
- Informática.

Está prevista la creación de un nuevo Seminario Permanente sobre «Planificación» por desglose de administración financiera, que actualmente comprende esta faceta, y otro sobre «Normalización».

También se ha solicitado entre las Conclusiones del II Simposio de Experiencias y Proyectos, la creación de un Seminario Permanente de Trans-

portes Urbanos con Reuniones de Estudio y plenarios.

Pero todos estos proyectos están subordinados al conocimiento previo de las experiencias y resultados de los que ya han sido creados y que en estos momentos han iniciado las tareas preparatorias.

5. Directrices comunes.

Estamos, pues, en un momento de evolución. Pero hay unas directrices que se desean mantener en todas las actividades. Una de ellas es la del carácter profesional de la investigación, y la otra, la renuncia de la unanimidad en las conclusiones.

En nuestro «Estudio preliminar» de los Seminarios de Investigación al que nos hemos referido anteriormente indicábamos podría resultar inoportuno un mayor relieve, que podría derivar hacia su politización o desprofesionalización, con pérdida de una de sus características primordiales. Tres meses después de escritas estas líneas añadimos que a mayor relieve más riesgo de politización.

Otra directriz que conviene mantener y que también fue señalada en el citado «Estudio preliminar» como una característica de los Seminarios de Investigación es la *renuncia a la unanimidad*, más aún, el principio de que uno solo de los asistentes puede —si lo desea— hacer constar en forma anónima su opinión contraria. Esta directriz no sólo es válida para los Seminarios de Investigación, sino también parece aconsejable en los Simposios de Experiencias y Proyectos y los Seminarios Permanentes.

Las dos directrices coinciden en la *libertad de expresión*, necesaria en toda actividad de investigación profesional.

II. LOS SEMINARIOS DE INVESTIGACION

(Introducción de «Seminarios y Simposios 1970: Conclusiones»)

0. Preámbulo.

1. Importancia de la investigación en equipo.

Prescindiendo de las razones que los justifican, y que expondremos más adelante, resaltaremos que en poco más de dos años, hasta el 31 de diciembre de 1971, se han celebrado 24 Seminarios de Investigación, en los que han participado 52 ponentes y 676 asistentes, bajo la moderación de 26 presidentes (ya que de dos de los 24 Seminarios se han celebrado dos reuniones). Asimismo han colaborado 106 comunicantes.

A fines del pasado año 1971 se inició una modalidad de Reuniones de Investigación polarizada hacia la gestión de los Servicios con el nombre de Simposios de Experiencias y Proyectos.

Para 1972 se prevé la celebración de ocho Seminarios y dos Simposios y se habrán publicado unos seis libros de la serie «Investigación en equipo»: Seminarios y Simposios, que recogerán estas actividades.

2. Plan a seguir.

Esta breve exposición de lo que son los Seminarios la efectuaremos en tres etapas.

En primer lugar describiremos los antecedentes, evolución, situación actual y perspectiva; seguidamente examinaremos los fundamentos que justifican esta modalidad de investigación en equipo que están efectuando los funcionarios locales, y finalmente, nos referiremos a su juicio crítico.

1. Antecedentes, evolución, situación actual y perspectivas.

1.1. Antecedentes.

Los Seminarios de Investigación del Instituto de Estudios de Administración Local proceden directamente de la experiencia realizada desde 1967 por la Diputación Provincial de Gerona, a través de su Sección de Estudios de Administración Local. Pero adaptados a las nuevas circunstancias de su ámbito nacional, principalmente en los siguientes aspectos:

a) Ponentes.

En los Seminarios de Gerona tan sólo existía un ponente por Seminario, y se encomendaba a un asistente la misión específica de establecer alguna oposición o duda ante las manifestaciones del ponente. Era una especie de «Abogado del Diablo», al que se denominaba «Informante», y su misión era la de animar la discusión.

A nivel nacional no hace falta la presencia del animador, pues la discusión se inicia con más facilidad.

Sin embargo, se establece una Ponencia colectiva de dos o incluso tres ponentes —a ser posible, con orientaciones diferentes—, con el fin de facilitar una mayor amplitud de puntos de vista y una menor resistencia ante las observaciones de los asistentes.

b) Asistentes.

En los Seminarios de Gerona sólo participan de 8 a 12 asistentes, en parte por la dificultad de conseguir una mayor concurrencia preparada para discutir las cuestiones planteadas por el ponente.

Algunos funcionarios desean participar como observadores, pero no parece conveniente una movilización importante de funcionarios de una misma provincia sin ciertas garantías de aprovechamiento.

Sin embargo, en los Seminarios a nivel nacional, el número de asistentes normalmente es de 20 a 25, todos ellos con preparación adecuada y con abundantes intervenciones. Estas circunstancias dificultan la dirección de las deliberaciones, por lo que se adoptan formalismos complementarios, tanto en la preparación de los documentos del Seminario como en las «reglas del juego» de los debates.

c) Guión-problemática.

Los Seminarios de Gerona se iniciaban tan sólo con la base de un guión detallado, que resultaba suficiente por la reducida asistencia.

Sin embargo, al duplicarse o triplicarse el número de los asistentes, y para facilitar el orden de las discusiones, se vio la conveniencia de que el guión estuviese completado con unas preguntas muy concretas, a las que había que dar contestación sin desviarse hacia cuestiones afines. El acierto de este procedimiento ha sido tal, que incluso ha sido adoptado en los Seminarios de la Sección de Estudios de Gerona y también en los de la Sección de Tarragona, que surgió con las mismas directrices en 1969.

d) Conclusiones.

En Gerona, la mayor relación de la Sección de Estudios de Administración Local con los ponentes y otras circunstancias personales, permitía que éstos presentasen en breve plazo un informe sistemático de las cuestiones tratadas en el Seminario. Este resumen se publica en unos folletos o libros por la Diputación Provincial, que tienen excelente acogida y cuyo defecto principal ha sido y sigue siendo su reducida divulgación.

En los Seminarios a nivel nacional resulta más difícil obtener los resúmenes, porque los contactos con los ponentes no son tan continuados. Por eso, sin perjuicio de reconocer las ventajas prácticas que para su estudio ofrece un informe o resumen del Seminario, debíamos asegurarnos de la existencia de unas conclusiones, aunque no fuesen tan detalladas y motivadas como los resúmenes o informes de los Seminarios de Gerona. Estas conclusiones se discuten y aprueban por los asistentes en la última reunión del Seminario.

e) Duración.

Finalmente, en Gerona el Seminario se celebra en un solo día, lo que permite la asistencia al Seminario sin necesidad de pernoctar en la capital. De todas formas, las seis horas de discusión (cuatro por la mañana y dos por la tarde) son de gran intensidad, y los asistentes salen satisfechos, pues no han perdido el tiempo.

A nivel nacional, es normalmente necesario pernoctar en el lugar donde se celebra el Seminario, y se considera que el temario debe discutirse en dos días. A éstos se añade la mañana del tercer día, con el fin de que se discutan y aprueben las conclusiones a las que nos hemos referido anteriormente.

1.2. *Evolución y situación actual.*

a) Método de las preguntas con respuesta.

Los razonamientos de adaptación citados han ido efectuándose paulatinamente y con ayuda de la experiencia de los tres primeros Seminarios de Investigación celebrados en 1969. Pero también surgieron nuevas orientaciones.

En el IV Seminario de Investigación, «Actualización de las Contribuciones Especiales» —celebrado tras un Seminario preparatorio de la Sección de Estudios de Tarragona—, y en la segunda reunión del II Seminario de Investigación se diferenció entre el guión-problemática (que contenía preguntas clasificadas sistemáticamente) y la propuesta. En el momento de las conclusiones, las preguntas se refundían y concretaban en epígrafes. Así, apareció el método denominado descriptivamente por nosotros «preguntas con respuestas».

Por otra parte, la aparición de las Comunicaciones fue una novedad respecto a los Seminarios de Gerona, y así la documentación del Seminario se articula en las siguientes etapas y documentos:

Documento 1: Guión-problemática de la Ponencia.

Documento 2: Propuesta de la Ponencia.

Documento 3: Comunicaciones de asistentes o no asistentes.

Documento 4: Conclusiones del Seminario.

Documento 5: Informe de la Ponencia.

Los cuatro primeros documentos se distribuyen en ciclostil. El informe no siempre se redacta y sólo eventualmente se publica.

La distribución de los documentos del 1 al 4 se efectúa con generosidad a los Colegios provinciales de Secretarios, Interventores y Depositarios, para que puedan, a su vez, repartirlos entre los colegiados que estén interesados, por lo que pueden solicitarse más ejemplares. También se distribuyen habitualmente a los asesores-inspectores del Servicio de Inspección y Asesoramiento de las Corporaciones Locales, tanto jefes provinciales como del Servicio Central, así como a los ponentes y presidentes que participan en los Seminarios.

Aunque se preferiría canalizar las peticiones de documentos de Seminarios a través de los Colegios provinciales, también se remite directamente la documentación de un Seminario determinado previa petición expresa de algún funcionario local o de cualquier persona interesada.

En cuanto al informe de la Ponencia o documento 5, ya hemos indicado que no siempre se

redacta, y sólo se divulga cuando se acuerda publicar el Seminario, lo que hasta ahora sólo se ha efectuado con los Seminarios II («La práctica de la reparcelación»), VIII («La práctica del sistema de compensación»), XI («La comarca en la reestructuración del territorio») y XVII («Acomodación de la Ley general tributaria a las Corporaciones locales»).

b) Otros métodos.

Pero los Seminarios de Investigación, con el fin de atender peticiones y circunstancias diversas, han ensayado otros dos procedimientos, además del anterior, que es el habitual. Estos procedimientos son el de Inventario de problemas y causas, como una variante de «tempestad de ideas», y el del Coloquio, primero con un simple guión y últimamente también con algunas preguntas meramente indicativas, pero sin respuesta.

La técnica del Inventario de problemas y sus causas se ha utilizado en los Seminarios V y XII («Inventario de problemas locales y sus causas» e «Inventario de problemas urbanísticos y sus causas») y se efectúa especialmente con la ayuda de la pizarra. Las conclusiones que figuran en este libro del V Seminario corresponden a las sugerencias aportadas como problemas y causas por alguno de los asistentes o los ponentes, prescindiendo de que esos problemas o causas fueran aceptados o discutidos por el resto de los asistentes, pues en principio no se admite la discusión nada más que para clarificar las ideas.

El método es muy fecundo, pero requiere una gran disciplina y tensión mental en todos los participantes. La misión de los dos ponentes consiste en que uno de ellos sintetiza en la pizarra los problemas y sus causas que indican los asistentes, y el otro toma nota de lo que se escribe en la pizarra y de lo que oye. Posteriormente la completan con aportaciones de las comunicaciones y de los propios ponentes.

La técnica del Coloquio con un guión previo se ha utilizado en el Seminario XIII (Coloquios sobre «Estructura orgánica de las Corporaciones locales»), con un resultado discutido, quizá por la delicadeza del tema. Tras el Coloquio, el secretario del Seminario preparó un informe provisional que provocó numerosos «criterios personales» remitidos por los asistentes, y tras el examen de éstos, se redactó el informe definitivo. El próximo Coloquio, que corresponde al XXVI Seminario, «Normalización de Códigos de Informática en Administración Local», complementa el guión con preguntas, y se han designado secretarios de Mesa con la finalidad de redactar las conclusiones que también serán discutidas en el mismo Coloquio, eliminándose el trámite del informe provisional y los criterios personales.

c) Característica común de los Seminarios.

Característica común de los Seminarios de Investigación en todos sus métodos, es la renuncia

a la unanimidad y, por el contrario, el principio de que uno sólo de los asistentes puede —si lo desea— hacer constar en forma anónima su opinión contraria. Por tanto, a veces aparecen opiniones de diversos sectores, aunque se observa una predisposición psicológica a la unanimidad por presión sociológica del grupo.

La libertad con que actúa el Seminario se manifiesta en la posible contradicción entre las conclusiones de los distintos Seminarios, en parte debida a su diferente composición y puntos de vista.

Por ejemplo, respecto a los aprovechamientos atípicos de los montes catalogados de utilidad pública, el criterio del I Seminario, en el que participaron representantes de Ayuntamientos, propietarios y de promotores privados, fue diametralmente opuesto al criterio del XXV Seminario («Espacios libres»), en el que, junto a los Ayuntamientos de capitalidades importantes, aparecían urbanistas del Ministerio de la Vivienda.

1.3. *Perspectivas.*

Es difícil y peligrosa cualquier predicción. Ya hemos indicado que para 1972 se proyectan ocho Seminarios. Esto supone una reducción de su número debido a la aparición de los Simposios de Experiencias y Proyectos, pero debido también al deseo de incrementar su calidad y permitir que se publiquen íntegramente todos los documentos de un mayor número de Seminarios.

Sólo añadiremos que nuestra impresión es favorable no sólo por el interés que suscitan en los funcionarios, sino también por la utilidad que pueden representar en los estudios de articulación y posterior reglamentación de la próxima Ley de Bases de Régimen Local.

En cuanto a la evolución organizativa de los Seminarios, es posible aparezca una mayor diferenciación en el número de los asistentes, que se reducirá cuando el tema sea muy técnico, y se elevará cuando prevalezcan los criterios discrecionales o de oportunidad. En general, debemos mantenernos abiertos a cualquier novedad, aunque sólo sea a modo de ensayo, a pesar de que el método de «preguntas con respuesta» de la Ponencia resulta muy satisfactorio.

Una aspiración que permanece como una perspectiva, aunque su probabilidad sea reducida, es la de que a nivel provincial aparezcan otros núcleos organizados de investigación, como los de Gerona y Tarragona, que, sin perjuicio de su plena autonomía, se coordinen eventualmente con el Instituto y colaboren mediante la celebración de Seminarios provinciales, que impulsen la celebración de Seminarios de Investigación del Instituto.

La inquietud investigadora conviene se descentralice y llegue a la base para que sea suficientemente vigorosa, sin perjuicio de que se coordinen los esfuerzos, cuando se trate de conseguir resultados a nivel nacional.



2. Fundamentos de la investigación en equipo por funcionarios.

Según Ramón y Cajal⁴, el ejercicio profesional y la tarea investigadora no sólo son compatibles, sino que, lejos de excluirse, se complementan e iluminan mutuamente. En efecto, el ejercicio profesional proporciona la materia inquisitiva y la investigación le devuelve tanto normas teóricas como soluciones prácticas; teoría y práctica son, pues, los términos de un mismo razonamiento, lo que nos permite añadir que coinciden con la tesis y antítesis de la dialéctica hegeliana, que culmina en la síntesis, que es el final deseado en todo proceso de investigación.

Por ello, Ramón y Cajal resalta los inconvenientes de localizar en cabezas diferentes los términos de un mismo razonamiento y las ventajas de asociar en un mismo intelecto la teoría y la práctica para que se iluminen y fecunden mutuamente.

Si esta argumentación es válida para la investigación científica de laboratorios —que ha adquirido especial relieve y autonomía—, nos parece más adecuada para las investigaciones de las ciencias jurídicas, económicas y sociales. Y si algún sector de la actividad profesional jurídica, económica o social necesita más esta simbiosis de teoría y práctica, es el de la vida local.

Observemos la realidad de miles de Corporaciones locales repartidas en todo el territorio nacional y unos funcionarios que deben asesorar sobre asuntos cuya complejidad sólo llega a comprender quien ha vibrado como funcionario o miembro de un Ayuntamiento, Diputación o Cabildo.

Prescindiendo de las grandes Corporaciones con numerosos especialistas en las distintas técnicas, cuya creciente competencia es una respuesta positiva a las mayores dificultades de las entidades locales, es verdaderamente pavoroso el problema del funcionario de Cuerpo Nacional que debe resolver, con tan sólo su propio conocimiento y limitados medios bibliográficos, problemas que en las grandes Corporaciones producen luminosos y documentados informes.

Si el funcionario vacila, duda y no se atreve a elevar una propuesta con suficiente convencimiento moral, fracasa; pero si se arriesga y se equivoca, fracasa igualmente. Son muchos los funcionarios que triunfan, pero de ellos no hablan tanto los alcaldes y presidentes.

La estructura mental de los Ayuntamientos y Diputaciones es parecida a la de los Consejos de Administración que conceden al gerente y directores el derecho a equivocarse, pero sólo de cuando en cuando. Lo que nunca permiten es que sean incapaces de adoptar una decisión o formular una propuesta.

En ocasiones, una buena gestión, debida más a las cualidades directivas que a conocimientos profesionales, salva con éxito una situación difícil, pero ni todos los funcionarios tienen estas cualidades innatas, ni aunque las tengan pueden abusar de ellas con menosprecio de los conocimientos profesionales adecuados al caso, por el riesgo que ello supone.

Al enfrentarse con un problema, todo funcionario debe conocer la teoría a través del estudio y esfuerzo (Escuela Nacional de Administración Local, lecturas, etc.). Y también a través del estudio y esfuerzo que debe desentrañar la realidad de los hechos. Y sólo cuando conoce teoría y realidad, tesis y antítesis, estará en condiciones de proponer la síntesis si ha adquirido previamente el hábito del pensamiento creador.

Por tanto, dos son las recetas que debe aplicar todo funcionario. Por una parte, estudio y esfuerzo, pues el conocimiento de la teoría y la realidad no se adquiere por absorción aplicando las manos sobre los libros y los expedientes. En segundo lugar, se debe adquirir el hábito del pensamiento creador, y para ello interesan medios y oportunidades.

Los Seminarios de Investigación participan de este doble requisito básico para el éxito profesional. Por eso nos parece aconsejable para todos los funcionarios sin excepción, siempre y cuando tengan fuerza de voluntad suficiente para esforzarse tanto con el estudio como con la creación de ideas que es dolorosa y gozosa como todo parto.

En ocasiones se conoce a funcionarios que son excelentes no sólo como personas, sino también por sus conocimientos profesionales, que vacilan tanto en sus opiniones que se desacreditan como directivos. Alcaldes y concejales se ponen nerviosos y adoptan soluciones sin la previa propuesta del funcionario como base de discusión, que normalmente son más desacertadas que las que hubiese podido proponer de haberse atrevido. A estos funcionarios, además de cierto valor o aceptación de riesgo —que es necesario en todo directivo—, les falta un hábito de investigación para producir ideas originales sin la ayuda del maestro.

Por eso en los Seminarios de Investigación se realza la ausencia del maestro que enseña, y se mantiene el principio de que el único dogma es la inexistencia de dogma. Todos los asistentes pueden manifestar su opinión con la seguridad de que nadie está autorizado para decirle que está equivocado. En este ambiente es fácil que hasta los tímidos se animen a pensar en voz alta expresando ideas. Y así desarrollan la confianza y seguridad en sí mismos que tanto necesita un funcionario directivo.

III. JUICIO CRÍTICO

Examinados los hechos y los fundamentos, pasemos finalmente a intentar un juicio crítico, empezando primero por las apariencias externas pa-

(4) *Los tónicos de la voluntad*, Austral, 8.ª edición, Madrid, 1964, pág. 103.

ra profundizar finalmente en los verdaderos y positivos resultados de la investigación por los funcionarios.

1. *Signos externos.*

Destacaremos tan sólo dos signos externos que han sido estimulados por el director del Instituto, profesor De la Vallina, por su interés en estas actividades de investigación de los funcionarios de Administración Local. Nos referimos a la presidencia y clausura de los Seminarios y a su publicación.

1.1. *Presidencia de los Seminarios y clausura.*

La Dirección del Instituto ha cuidado especialmente que los Seminarios fuesen presididos por personalidades verdaderamente representativas del ámbito doctrinal, al que corresponde el tema del Seminario, y así han participado en los Seminarios, como presidentes, ocho catedráticos de la Universidad (de ellos, cuatro de Derecho Administrativo y los restantes de Geografía, de Hacienda Pública y dos de Contabilidad), así como otras relevantes personalidades de la Administración y la Universidad y Escuelas Técnicas Superiores.

También han presidido los directores de la Escuela Nacional de Administración Local (dos veces, Centro de Estudios Urbanos (dos directores) y Centro de Relaciones Interprovinciales.

En cuanto a la clausura de los Seminarios, con frecuencia se efectúa por el director del Instituto o gobernadores civiles de la provincia, cuando se celebran fuera de Madrid, y en alguna ocasión por el director general de Administración Local.

Estas valiosas colaboraciones en la presidencia y clausura son claro exponente del relieve nacional que paulatinamente han ido adquiriendo los Seminarios de Investigación. Pero precisamente porque son ya plenamente satisfactorias, podría resultar inoportuno un mayor relieve que pudiera derivar hacia su politización o desprofesionalización, con pérdida de una de sus características primordiales.

Ello no quiere decir que se aconseje la colocación del letrero «Sólo para funcionarios», pues existiría el grave riesgo de la deformación profesional y tecnocrática. Es necesario que, junto a los funcionarios locales, se tenga la oportunidad de conocer las ideas no sólo de los otros funcionarios públicos, sino también del administrado, los profesionales libres y los miembros de las Corporaciones; sus particulares puntos de vista son incentivo eficaz para una investigación más profunda y matizada.

Ciertamente, ya se procura la colaboración de participantes de distintas procedencias, pero es difícil y complicado y no siempre se consigue, por ahora. Aún nos parece estar oyendo al profesor Lorenzo Martín Retortillo, que en la clausura del XXIII Seminario de Investigación, que presidió

en Zaragoza, sobre «Organización de las Corporaciones Locales», señalaba como aspecto en cierto modo negativo del Seminario la ausencia de la voz del administrado y la escasa participación de los miembros de Corporaciones locales. Del administrado hay que oír, sobre todo, sus necesidades y aspiraciones, y de los miembros corporativos, su motivación política y la mentalidad empresarial y de objetivos que normalmente les caracteriza.

1.2. *Publicación.*

Inicialmente, la divulgación de los Seminarios se ha efectuado tan sólo través de hojas de ciclostil, pero al consolidarse los Seminarios, la Dirección del Instituto ha considerado conveniente la creación de la serie «Investigación en equipo: Seminarios y Simposios», para recoger las actividades de investigación y estudio que efectúan los funcionarios locales en equipo y mediante reuniones.

Estas publicaciones permitirán una mayor divulgación de los Seminarios y, por tanto, estimularán los esfuerzos de ponentes, comunicantes y asistentes, lo que redundará, a su vez, en un incremento de su calidad.

2. *Objetivos conseguidos y esperados.*

La finalidad principal de los Seminarios de Investigación no es la de conseguir la colaboración de personalidades y la publicación de los estudios e investigaciones realizadas en equipo por funcionarios, aunque se consideran objetivos y resultados indirectos muy satisfactorios.

El objetivo principal está orientado, por una parte, a la mejora de la normativa vigente y su mejor aplicación práctica, y por otra, al desarrollo de la personalidad de los funcionarios locales, especialmente de los que tienen que desempeñar puestos directivos y de responsabilidad, aislados en numerosos puntos de la geografía española.

En el primer aspecto, su documentación ha sido utilizada por el Gabinete de Estudios del Instituto que prepara la Ley de Bases de Régimen Local, pero sobre todo será en la tarea de la redacción del texto articulado y Reglamentos donde su aprovechamiento será mayor.

Los estudios de aplicación práctica de la normativa vigente siempre son de gran utilidad para los funcionarios locales y sus Corporaciones, precisamente porque, como destacaba Ramón y Cajal, son investigaciones de profesionales, y, por tanto, ricas en materia inquisitiva. Por el contrario, es, quizá, curioso resaltar que una de las consecuencias para los funcionarios es un mayor respeto a quienes tienen la tarea de redactar normas, pues aprecian la extraordinaria dificultad de atender los contrapuestos intereses y matices.

En cuanto al aspecto del desarrollo de la personalidad del funcionario directivo local, reconocemos ha sido nuestra motivación principal.



Con frecuencia se plantea la cuestión de si el directivo «nace» o se «hace». No hay duda de que hay directivos natos, pero, ¿acaso no pueden frustrarse si no encuentran el ambiente adecuado? Por otra parte, ¿qué quiere decir «hacerse directivo»? ¿Se piensa en una fabricación industrial o más bien en un cultivo agrícola?

Nos parece que la formación del directivo requiere, como en la fruticultura, un cultivo que no se traduce en resultados a los seis meses, sino que sólo después de varios años se obtienen las cosechas. Por eso, no pretendemos que en poco más de dos años puedan presentarse éxitos notables, aunque existan alentadores indicios de abundante cosecha.

Ya hemos indicado en la fundamentación de los Seminarios la necesidad de que los funcionarios directivos posean la estructura mental adecuada que les permita razonar creativamente sobre bases profesionales seguras. Para los funcionarios directivos, la educación permanente debe incluir la investigación permanente.

Y esto nos recuerda el diagrama atribuido a M. B. Maynard⁵ sobre los elementos de gestión en forma de una rueda con dos piñones motores internos, la formación del personal y la innovación que corresponden a la enseñanza y a la investigación.

El lento proceso de cultivo de funcionarios directivos locales se efectúa principalmente en el propio lugar de trabajo, sobre la base de los conocimientos adquiridos en la Universidad y Escuela Nacional de Administración Local. Los Seminarios de Investigación representan, en nuestra opinión,

(5) BLANCO ILLESCAS, FRANCISCO: *El control integrado de gestión*, Asociación para el Progreso de la Dirección, 1971, pág. 6.

una excelente oportunidad de maduración acelerada.

Y esta oportunidad, aunque sea especialmente provechosa para los más capacitados, es muy conveniente para quienes lo son menos, para los que no están habituados a la investigación y búsqueda de propuestas que resuelvan los siempre diferentes problemas de la vida local.

A los Seminarios de Investigación no se invita a nadie como espectador, sino como actor o protagonista de la investigación, por lo que debe prepararse para estar en razonables condiciones de discutir la Ponencia.

Con esta finalidad —que todavía no se ha conseguido con la amplitud deseada—, se remite a los asistentes remesas sucesivas de numerosos documentos del Seminario, a medida que los ponentes y comunicantes las envían. Se piensa que la distribución fraccionada de la documentación es más estimulante que si ésta se efectuase en forma global y masiva.

A pesar de la insatisfacción por el hecho de que los asistentes no siempre estudian suficientemente la problemática y propuesta de la Ponencia y las comunicaciones, se debe reconocer que el nivel de preparación ha ido subiendo notablemente durante el último año, y que, en todo caso, las participaciones han sido correctas y en ocasiones admirables. Se puede asegurar que las personas ajenas a la Administración Local que han participado como ponentes, presidentes y asistentes han quedado siempre impresionados de la categoría profesional y humana del funcionariado local.

A todos los que han colaborado en los Seminarios, y en especial a los ponentes, deseo, finalmente, expresar, junto con mi admiración por su competencia, el más sincero agradecimiento por su extraordinario esfuerzo y vocación. Además, en este quehacer han brotado afectos recíprocos que confortan y estimulan mutuamente.

Primer encuentro de las Islas del Mediterráneo Simposio sobre "Habitat y Paisaje"

Rodolfo García-Pablos

El Primer Encuentro de las Islas del Mediterráneo tuvo su iniciación oficial el día 15 de mayo en la ciudad de Palma de Mallorca, al ser inaugurada con la asistencia de los Ministros de Información y Turismo y de la Vivienda la Exposición de cerámica, arte popular y proyectos urbanísticos en el edificio de la Lonja.

Figuraron en dicha Exposición diversos proyec-

tos de varios países del Mediterráneo, entre los cuales cabe destacar el proyecto del hotel Dromedario, del arquitecto Higuera, que se ha de construir en la isla de Lanzarote (Canarias) y que se ha concebido como un área residencial en horizontal muy sugestiva y exuberante; la ordenación del Saler de Valencia, de Cano Lasso, y el proyecto de la Manga del Mar Menor, en Murcia, del arquitecto Bonet.