

DIRECCIÓN PÚBLICA PROFESIONAL. LECTURAS PARA XESTIONAR A ERA DA GOBERNANZA



XUNTA DE GALICIA

DIRECCIÓN PÚBLICA PROFESIONAL. LECTURAS PARA XESTIONAR A ERA DA GOBERNANZA

Director:
Enrique José Varela Álvarez

Escola Galega de Administración Pública
Santiago de Compostela, 2009

Edita_	ESCOLA GALEGA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (EGAP) Rúa de Madrid 2 – 4, Polígono das Fontiñas 15707 Santiago de Compostela
Director_	Enrique José Varela Fernández
Tradución_	Laura Rubio Rendo
Deseño e maquetación_	Krissola Diseño, S.L.
Imprime_	Oíelmaga, S.L.
ISBN_	978-84-453-4825-3
Depósito legal_	C 2172-2009

ÍNDICE

Prólogo	11
Capítulo 1. «Estudo preliminar sobre a función directiva profesional no marco do Curso de directivos da Xunta de Galicia (2006-2008)», Enrique José Varela Álvarez	19
1. A modo de introdución: «ir tirando» da dirección pública	21
2. Sobre formación, educación e coñecemento directivo, a través da análise do Programa de directivos públicos da Xunta de Galicia	22
2.1. As novas necesidades de xeración de coñecemento no ámbito público	22
2.1.1. Formación e educación, a necesaria aclaración como antesala da xestión do coñecemento nas institucións públicas	24
2.2. O Curso de directivos da Xunta de Galicia como marco de xeración de coñecemento	27
2.2.1. A «reinención» do Curso de directivos da Xunta de Galicia	29
2.2.2. Avance de resultados dos programas de directivos do ano 2006 ao 2008: análise cuantitativa e cualitativa	30
3. Breve introdución dos apartados e capítulos do libro	35
4. En conclusión, directivos e/ou líderes públicos? ante a sociedade do coñecemento	40
Bibliografía	42
Anexo	45
Primeira Parte: As administracións públicas na era da gobernanza	47
Capítulo 2. «Administracións públicas e democracia. Algunhas tendencias de futuro», Joan Prats i Catalá	49
1. Vinte anos de modernización administrativa na OCDE: leccións apresadas	51
2. O dereito/deberes de boa administración	55

3. As políticas de boa administración	58
3.1. Consideracións xerais	58
3.2. Democratizar as políticas de boa administración	60
3.3. A procura dos principios de boa administración en Europa	61
4. As ideas de boa administración:	65
4.1. Cara a unha teoría normativa da boa administración: crise da modernización como racionalidade substantiva e instrumental e emerxencia da racionalidade de procedemento e deliberativa	65
4.2. Principios de boa gobernanza	67
4.3. Perfilando o concepto de gobernanza: as redes de gobernanza	71
4.4. Razóns da emerxencia e expansión das redes de gobernanza	71
4.5. A expansión e o acollemento internacional da gobernanza: un panorama incompleto	73
5. As razóns do goberno estratéxico	76
5.1. Coordinación política a través de reorganizacións na cúspide gobernamental en países da OCDE	77
5.2. A función de coordinación política do gabinete do presidente e da oficina ou secretariado do goberno nos países OCDE	80
Bibliografía	83
Capítulo 3. «Potencias emerxentes e “Gran transformación” do mundo», Emilio Lamo de Espinosa	85
1. A segunda gran transformación	87
1.1. Que está pasando?	88
1.2. Por que?	89
2. Unha mirada ao pasado; outra ao futuro: o mundo do século XXI	95
3. E unha conclusión	102
Bibliografía	104
Segunda Parte: Análise e avaliación de políticas públicas	105
Capítulo 4. «“Vellos” enfoques e “novas” direccións na análise da implementación de políticas públicas», Xosé María Mahou Lago	107
1. Introducción	109
2. A difícil aparición do estudo da implementación	109
3. As perspectivas <i>top-down</i> e <i>bottom-up</i> no estudo da implementación	111
4. Unha alternativa de «síntese» ás perspectivas <i>top-down</i> e <i>bottom-up</i> . A implementación nun contexto de gobernanza	116
Bibliografía	122
Capítulo 5. «Avaliación de políticas e programas públicos», Juan Antonio Garde Roca	123
1. Introducción institucional: avaliación e gobernanza	125
2. Conceptos e perspectivas da avaliación	126
2.1. Evolución do concepto: das metas contables aos impactos sociais	127
2.2. Definición aceptada	127
2.3. A análise <i>ex ante</i> do impacto das intervencións públicas	128
3. Un espazo común entre o cuantitativo e o cualitativo	129
4. A Axencia de Avaliación e Calidade	131
5. A modo de epílogo	134

Capítulo 6. «O deseño de instrumentos para a avaliación das políticas e os servizos públicos a partir das percepcións dos cidadáns», Ernesto Carrillo Barroso e Manuel Tamayo Sáez	135
1. Introducción	139
2. Das enquisas aos sistemas de información	140
3. Posibles contidos de interese para os directivos públicos	142
3.1. A axenda pública e a definición dos problemas públicos	142
3.2. O rendemento percibido das políticas e servizos	145
3.3. O alcance da intervención do sector público e as preferencias de gasto	147
3.4. O rendemento xeral, o apoio político e a percepción dos procedementos de actuación dos gobernos e administracións públicas	150
3.5. A información e a comunicación cos cidadáns	152
3.6. As variables de clasificación	153
4. As oportunidades de análise	154
Bibliografía	157
Capítulo 7. «Xestión pública con perspectiva de xénero: conceptos, políticas e a súa implementación en Galicia», Isabel Diz Otero e Marta Lois González	159
1. Introducción	161
2. Xénero e aparición do feminismo institucional	162
3. O principio de igualdade nas políticas públicas: da igualdade formal á igualdade efectiva	163
3.1. As políticas públicas de igualdade de xénero	163
3.2. As políticas de igualdade de oportunidades	164
3.3. As políticas de acción positiva	165
3.4. As políticas de <i>mainstreaming</i>	165
4. As políticas públicas de xénero en Galicia	167
Bibliografía	172
Terceira Parte: Estratexia pública e habilidades directivas	173
Capítulo 8. «O proxecto estratéxico na administración pública», José Miguel Ilundáin Vilà	175
1. O concepto de estratexia na Administración pública	177
2. A congruencia da estratexia na Administración pública <i>versus</i> plans como suma de accións	182
3. A capacidade estratéxica da Administración pública para dar resposta a necesidades emerxentes e cambios non previstos do contorno	184
4. A actitude estratéxica na Administración pública	193
Bibliografía	196
Capítulo 9. «Xestión de proxectos nas institucións públicas», Albert Calderó Cabré	199
1. Procesos regulares, proxectos e planificación de proxectos	201
2. Planificación de proxectos nas institucións públicas españolas	203
3. Planificación de proxectos e análise e deseño de políticas públicas	205
4. Proxectos, políticas e planificación estratéxica	206
5. A planificación a medio e longo prazo, un fracaso que ignoramos	208
6. A intelixencia estratéxica, ou como planificar proxectos na imprevisibilidade	209
Bibliografía	210

Capítulo 10. «A comunicación non-verbal nas organizacións públicas», Begoña Jamardo Suárez	211
1. A importancia da comunicación non-verbal nas organizacións públicas	213
2. Compoñentes da comunicación non-verbal	215
3. Exemplos de aplicación da linguaxe non-verbal: análise do saúdo nun contexto político	219
Bibliografía	224
Cuarta Parte: Xestión do coñecemento e formación de directivos	225
Capítulo 11. «A xestión do coñecemento como ferramenta para as organizacións públicas», Joaquim Tres Viladomat	227
1. Introducción	229
2. O coñecemento na sociedade e nas organizacións	231
3. A xustificación dos sistemas de xestión do coñecemento	234
4. O coñecemento no FOMIN e os seus novos contextos	235
5. O sistema de xestión do coñecemento	236
6. A xestión do coñecemento como ferramenta na Administración pública	237
7. Os riscos que afrontan as iniciativas de xestión do coñecemento	239
8. Conclusións	240
Bibliografía	242
Capítulo 12. «Liderado e formación: o desenvolvemento de competencias na era dixital», Ramón Bouzas Lorenzo	243
1. Liderado e formación: situación actual	245
2. Liñas de reforzo urxentes na formación directiva: propostas	248
3. As competencias directivas na era dixital	252
Bibliografía	259
Quinta Parte: Epílogo: función directiva institucional para tempos de cambio	261
Capítulo 13. «A función directiva profesional», Manuel Villoria Mendieta	263
1. Introducción	265
2. A tensión entre política e administración. O xerme da función directiva	266
3. Que constitúe función directiva e que non?	268
4. Xestión pública e xestión privada, directivos públicos ou meramente directivos?	273
5. Rendición de contas e directivos profesionais: a tensión permanente	275
6. Como deben ser, que deben saber?	278
7. Modelos de referencia	282
8. Articulación dun modelo	286
9. Conclusións	287
Bibliografía	288
Capítulo 14. «Política e xestión: a regulación do directivo público en España», Carles Ramió Matas	292
1. Introducción	293
2. Elementos de contexto: as condicións ás que hai que responder coa regulación do espazo directivo	295
3. Sobre as diversas alternativas actuais insatisfactorias e a imposibilidade das solucións óptimas de cara á regulación dos directivos públicos	297

4. Algunhas propostas de regulación do espazo directivo nos seus tres roles ou dimensións	298
5. Diagnóstico e propostas (debilidades e fortalezas) con relación ao terceiro xénero de carácter politécnico	302
6. Sobre as políticas de formación dos directivos públicos	305

PRÓLOGO

O libro que o lector ten nas súas mans é o froito dun esforzo realizado por parte dun grupo de profesionais dedicados a tarefas de investigación e formación no ámbito das organizacións público-privadas.

O primeiro que cómpre dicir, con relación a eles, é que non son todos os que están, pero están todos os que son. Referímonos, claro está, aos autores de cada un dos catorce capítulos que integran a obra, xa que todos eles (agás dous) formaron parte do elenco de profesores que impartiron, con enorme sentido da responsabilidade e compromiso coa fórmula do curso, cada unha das sesións en que viñeron participando ao longo dos últimos tres anos. Esta aclaración parécenos relevante, xa que a publicación esgaza coma unha póla da árbore da que naceu, que non é outra que o Curso de directivos da Xunta de Galicia, no seu renovado formato iniciado en 2006.

Con raíz no Curso de directivos, é posible aclarar por que forman parte do libro *Dirección pública profesional. Lecturas para xestionar a era da gobernanza*, autores de gran perfil académico (profesores de Universidade), aos que se uniron outros que teñen unha clara orientación de xestión pública (expertos, técnicos e responsables de institucións públicas), nos que se concita, ademais, o interese por formaren, por adestraren directivos das administracións públicas galegas.

Por todas estas razóns, entendemos que ten todo o sentido do mundo, comezarmos este libro agradecendo o enorme esforzo, e a impagable xenerosidade que as direccións da Escola Galega de Administración Pública e a Escola para as Administracións Públicas Caixanova puxeron en cada unha das seis promocións, a través das cales se iniciaron e concluíron grandes-pequenas experiencias de xestión en forma de cursos de formación. Cada un deles, de 2006 ao 2008, supuxo a revitalización do compromiso público e privado a prol da realización dos mellores programas de adestramento posibles na Xunta de Galicia do século XXI.

O obxectivo da publicación, tras estas primeiras palabras, déixase entrever: ofrecer por escrito algunhas reflexións que poden ser de interese para todos/as aqueles/as que exercen (ou están dispostos a facelo nun futuro) algún tipo de función directiva no ámbito público. Este obxectivo mantense co paso dos anos, e vese reforzado a través das positivas valoracións dos 124 asistentes, que curso tras curso, ofre-

ceron o mellor de si mesmos, e se comprometeron cos valores, o formato e os procesos de avaliación dunha actividade formativa, que seguro, é xa unha parte destacada das súas vidas profesionais.

Se ampliamos a visión do obxectivo, poderíamos ver que entre os destinatarios non deberían figurar só aqueles que desenvolven funcións directivas públicas; tamén poderían estar interesados nestes textos os que realizan funcións xerenciais no sector privado ou nas organización non-gobernamentais. E é que unha visión sosegada e responsable sobre o papel das institucións públicas nos tempos de crise en que o mercado volveu reclamar a intervención do Estado (como en 1929), reforza, se cabe aínda máis, o papel dos directivos públicos como garantes do interese xeral (non-sectorial), como os actores dotados de maior lexitimidade institucional na responsabilidade da xestión da crise e a escaseza que nos deixa máis dunha década de descontrol do poder financeiro internacional.

Para finalizar entendemos que sería ingrato pola nosa parte, non agradecermos de forma expresa a aqueles que contribuíron ao éxito do Curso de directivos da Xunta de Galicia, na súa nova época, e que, en consecuencia, auspiciaron dunha forma ou doutra esta publicación: Carlos Suárez-Mira Rodríguez, Antonio Izquierdo Escribano, Eduardo García Erquiaga, Javier Corrales Piquero, Pilar Romero Rodríguez, Francisco Álvarez Fortes e Óscar Álvarez Álvarez, todos eles nas súas respectivas responsabilidades na EGAP e EAP Caixanova; todos eles apoiaron sen fendas o traballo final que presentamos. De igual modo hai que destacar o sobre esforzo que constitúe para calquera que se dedique á formación de directivos, a redacción dun capítulo dun libro; non só polo elevado custo de oportunidade que iso lle supón (horas de investigación e redacción), senón porque en cada unha das palabras escritas, hai un compromiso que é coherente coa súa forma de impartir os cursos e os seminarios para directivos (*verba volant scripta manent*). En última instancia a responsabilidade do expresado nestas liñas, como non podía ser doutra forma, é dos autores.

Sen dúbida, as pretensións desta publicación son elevadas, nada máis e nada menos que achegar un pouco de luz ao debate sobre a dirección pública profesional do noso tempo. Porén, unha vez publicada a obra, de vostedes é o produto, e só a vostedes lles corresponde xulgar o noso traballo. Grazas polas súas críticas.

Vigo, 2 de febreiro de 2009

Enrique José Varela Álvarez

Breves anotacións curriculares dos participantes na publicación

(por orde de aparición na obra)

Joan Prats i Catalá, doutor en Dereito polas Universidades da Sorbona en París e a Autónoma de Barcelona, desempeñou varios cargos de responsabilidade en institucións nacionais e internacionais, tales como presidente do Instituto Nacional de Administración Pública (1983-1984) ou director do Instituto Internacional de Gobernabilidade de Cataluña. Na actualidade é o presidente da Asociación Internacional para a Gobernanza, a Cidadanía e a Empresa. É autor de varias publicacións sobre xestión pública, gobernanza e desenvolvemento, entre as que destaca a titulada *De la burocracia al management. Del management a la gobernanza. Las transformaciones de las administraciones públicas de nuestro tiempo*, (2005, Madrid: INAP).

Emilio Lamo de Espinosa, doutor en Socioloxía (Ph.D.) pola Universidade de California-UCSB (1979), na actualidade é catedrático de Socioloxía na Universidade Complutense de Madrid. Foi director xeral de Universidades no Ministerio de Educación e Ciencia de 1982 a 1985 e secretario xeral do Consello de Universidades desde 1985 a 1987. Foi membro do Research Committee do Instituto Universitario Europeo (Universidade Europea de Florencia), asesor do European Institute of Education and Social Policy (París), consultor para Burke-Emopública, Sofres, Sofemasa e Demoscopia, e membro do Consello Superior de Estatística. Desde 1992 a 2002 foi director do Instituto Universitario Ortega e Gasset así como do Real Instituto Elcano de Estudos Internacionais e Estratéxicos. Publicou dezaoito libros e máis de cen monografía científicas e outras tantas de divulgación. En 1996 recibiu o Premio Jovellanos de Ensaio polo seu libro *Sociedades de cultura, sociedades de ciencia* (Xixón: Ediciones Nobel). O seu último libro titúlase *Bajo puertas de fuego. El nuevo desorden internacional* (2004, Madrid: Taurus).

Xosé María Mahou Lago, é doutor en Ciencia Política e da Administración pola Universidade de Santiago de Compostela. Na actualidade é profesor da Área de Ciencia Política e da Administración da Universidade de Vigo. Formou parte de diversos proxectos de investigación competitivos relacionados cos estudos de xénero e as administracións públicas. Especialista en análise e implementación de políticas públicas desenvolveu nos últimos anos estudos sobre pesca e marisqueo, e goberno electrónico. É o autor de *Implementación y gobernanza: La política de marisqueo de Galicia* (2008, Santiago de Compostela: EGAP), e coordinou (en colaboración con Alexander Heichlinger) un libro relacionado coa e-Administración: *A Administración electrónica desde unha perspectiva comparada* (2008, Santiago de Compostela: EGAP, Xunta de Galicia).

Ernesto Carrillo Barroso, é doutor en Socioloxía pola Universidade Complutense de Madrid. Na actualidade é profesor titular de Ciencia Política e da Administración nesta mesma universidade. Foi profesor de diferentes universidades e centros de investigación como a Universidade Rei Xoán Carlos (1998-2001, profesor titular), ou o Colexio de México (1998, profesor visitante); así como director da División de Xestión e Administración Pública do Centro Universitario de Estudos Superiores Xurídicos e Sociais Ramón Carande (1993-2000). Entre as súas publicacións destacan a monografía: *Gestión de recursos humanos, presupuestación y hacienda local en España* (1991, Madrid: Instituto de Estudos Fiscais), a codirección do libro *La nueva administración pública* (1997, Madrid: Alianza Universidad) (2001), a elaboración do capítulo sobre «Los gobiernos locales» (2001, en Román, P. (Comp.). *Sistema político español*. McGraw Hill. 2ª ed. Madrid. Páxs. 315-338).

Manuel Tamayo Sáez, é licenciado en Ciencias Políticas e Socioloxía pola Universidade Complutense de Madrid e doutor en Ciencia Política e da Administración pola mesma universidade. Actualmente é profesor de Ciencia Política e da Administración da Universidade Rei Xoán Carlos de Madrid. A súa área de investigación principal son as políticas de benestar social en España. En colaboración co pro-

fesor Ernesto Carrillo desenvolveu estudos como «La agenda pública en España», en *Revista Internacional de Sociología*, Nº 38: 35-59 (2004); ou «La legitimidad de la administración pública: un enfoque de cultura política», en *Foro Internacional*, Vol. 42-4, Nº 170: 683-715 (2002).

Juan Antonio Garde Roca, economista, é inspector de facenda do Estado e inspector dos servizos do Ministerio de Economía e Facenda. Foi director xeral da Escola da Facenda Pública e do Instituto de Estudos Fiscais no Ministerio de Economía e Facenda e de Inspección, Avaliación e Calidade dos Servizos no Ministerio de Administracións Públicas. Presidiu, ata 2008, a Axencia Estatal de Avaliación das Políticas Públicas e a Calidade dos Servizos. Consultor internacional, é autor de numerosos artigos e traballos e editor de diversas publicacións en materia de Xestión e Avaliación de Políticas Públicas, Política Fiscal e Estado do Benestar en España. Entre as publicacións destacan: «La creación de la Agencia de Evaluación en España» (2007, Información Comercial Española, ICE: Revista de economía, Nº 836: 11-18), «La institucionalización de la evaluación de las políticas públicas en España» (2006, Auditoría pública: revista de los Órganos Autónomos de Control Externo, Nº 39: 17-26), ou «La evaluación de políticas públicas y su institucionalización en España» (2004, Gestión y análisis de políticas publicas, Nº 30-31: 11-28).

Isabel Diz Otero, é licenciada en Socioloxía pola Universidade Complutense de Madrid e doutora en Ciencia Política e da Administración pola Universidade de Santiago. Especialista en estudos de xénero, desenvolveu un labor de investigación intensa en colaboración coa profesora Marta Lois desde o Equipo Muller e Política do Departamento de Ciencia Política e da Administración da Universidade de Santiago de Compostela, a través do que puxo en marcha diferentes proxectos de investigación competitivos, sobre muller e toma de decisións. Actualmente é a coordinadora da Oficina de Igualdade de Xénero da Universidade de Santiago. Entre as publicacións máis recentes, destaca (en colaboración coa profesora Marta Lois): «Presencia política de mujeres y toma de decisiones. El debate en la literatura especializada», *Revista de Ciencia Política de la Universidad de Chile*, Dossier Género y Política, Vol. 46. 2006.

Marta Lois González, é licenciada en Filosofía pola Universidade de Santiago e doutora en Ciencia Política e da Administración pola mesma Universidade. Nos últimos anos desenvolveu unha boa parte da súa actividade investigadora no eido dos estudos de xénero. Desde o 2003 pertence ao Equipo de Muller e Política do Departamento de Ciencia Política e da Administración da Universidade de Santiago de Compostela, onde se encontra desenvolvendo proxectos dentro do Plan Nacional de Investigación (Ministerio de Trabajo e Asuntos Sociais. Instituto da Muller e Ministerio de Educación e Ciencia), como «Mujer y toma de decisiones: un estudio de la presencia política en las instituciones autonómicas I (2003-2004) y II (2005-2007)». Desde 2004 organiza e coordina (en colaboración coa profesora Isabel Diz) na Facultade de Ciencias Políticas e Sociais as Xornadas Muller, Institucións e Política financiadas polo Ministerio de Educación e polo Instituto da Muller. Entre as súas últimas publicacións destaca: (igualmente, en colaboración coa profesora Isabel Diz): «La presencia de las mujeres en las comunidades autónomas. ¿Algo más que meras intenciones?», en *La mujer como sujeto de la acción política* (2006, Sevilla: Centro de Estudios Andaluces).

José Miguel Ilundáin Vilà, é licenciado en Historia, Filosofía e Socioloxía, formación á que engadiu diversas especialidades en forma de posgraos como o Master of arts, o Master en criminal psychology e o Master in bussines administration, todos eles pola State University of New York). Foi profesor de Social Studies State da University of New York, alén de profesor de Psicoloxía do Institute in Corrections Education da mesma universidade, profesor na Facultade de Ciencias Políticas e Socioloxía da Universidade Autónoma de Barcelona, e profesor en Esade. Actualmente é profesor da Universidade de Salamanca e do IDEC (Universidade Pompeu Fabra de Barcelona). Desenvolveu parte da súa vida profesional vinculado como sociólogo ao Department of Correctional Services do Estado

de Nova York (cinco anos); así como outros cinco anos de sociólogo en Alemaña. Autor de varios libros sobre estratexia e contorno organizativo (*Factores de cambio en el entorno*, 2001, Madrid: ESIC Editorial), a súa última publicación foi *Emprendiendo con responsabilidad social corporativa* (2008, Santiago de Compostela: Tórculo Edicións).

Albert Calderó Cabré, é licenciado en Dereito e consultor de sistemas de goberno e dirección no sector público desde 1983. Fundou en 1987 Estrategia Local, un equipo de consultores de estratexia, organización, persoal e comunicación para o sector público, do que é actualmente subdirector. Antes foi funcionario da Administración local, e exerceu o cargo de director de organización e persoal do concello de Terrassa. Experto en xestión estratéxica local, publicou recentemente, entre outros «El Gobierno municipal: del voluntarismo a la gobernanza» (en colaboración con Manuel Zafra; 2004, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, Nº 25).

Begoña Jamardo Suárez, é licenciada en filoloxía inglesa pola Universidade de Santiago de Compostela e Máster en administración e dirección de empresas (MBA) da Escola de Negocios Caixanova, formación que completou co Programa avanzado de negocios internacionais e co Programa de doutoramento en Lingüística na Universidade de Vigo. Na actualidade é profesora titular de habilidades directivas internacionais na Escola de Negocios Caixanova. Alén de impartir clases nos diferentes programas de grao, posgrao e directivos da escola, foi profesora da Universidade de Vigo, e da Facultade de Ciencias Empresariais da Universidade de Viana do Castelo (Portugal). Arestora é unha das escasas expertas en España en comunicación intercultural e comunicación non-verbal no mundo das organizacións privadas e públicas, é autora de numerosos artigos e relatora convidada habitual en diferentes congresos internacionais neste campo. Por último, tamén é a directora do Máster en negocios internacionais Escola de Negocios Caixanova).

Joaquim Tres Viladomat, é licenciado en Ciencias Políticas e Socioloxía pola Universidade Autónoma de Barcelona e M. Phil. en Desenvolvemento Económico polo Institute of Development Studies de Sussex (Inglaterra). Foi coordinador xeral da Cooperación Española en México, Bolivia e Guatemala. Posteriormente, director executivo da Global University Network for Innovation (guni). É experto en xestión do coñecemento no Fondo Multilateral de Investimentos (Fomin 2006-2009) e autor da súa estratexia. Na actualidade é senior advisor da Office of the Secretary del Inter-American Development Bank (BID, Washington DC). En materia de xestión de coñecemento realizou labores de editor principal dos dous últimos informes sobre a educación superior no mundo, publicados por Mundiprensa (Madrid): *La Educación superior en el mundo 2006. La financiación de las universidades y la educación superior en el mundo 2007. Acreditación para la garantía de la calidad. ¿Qué está en juego?*.

Ramón Bouzas Lorenzo, licenciado en Filosofía pola Universidade de Santiago e doutor en Ciencias Políticas e da Administración pola mesma Universidade. Na actualidade é profesor titular da Área de Ciencia Política e da Administración da USC. Desde 2006 é director da revista *Administración & Cidadanía* (Escola Galega de Administración Pública). Entre os contratos de asistencia en que ten colaborado destaca a realización dunha análise sobre as necesidades formativas do persoal da Xunta de Galicia, publicado en dos volumes cos seguintes títulos: *Necesidades formativas do persoal da Administración da Xunta de Galicia. Niveis de organización e de posto* (2007, Santiago de Compostela: Escola Galega de Administración Pública; <http://egap.xunta.es/biblioColec.php>) e *Necesidades formativas del personal de la Administración de la Xunta de Galicia. Nivel individual* (2007, Santiago de Compostela: Escola Galega de Administración Pública, Xunta de Galicia; <http://egap.xunta.es/biblioColec.php>). Especialista en xestión de recursos humanos no ámbito público, publicou varias obras sobre este particular, entre as que destacan *Introducción ó estudio da organización e elementos de xestión administrativa* (1995, Santiago de Compostela: EGAP) e

máis recentemente «Caminos paralelos, deficiencias comunes: aproximación a los modelos públicos de recursos humanos en España y Portugal» (en colaboración con Enrique José Varela Álvarez, en 2008, en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, Nº 32: 61-78).

Manuel Villoria Mendieta, é doutor en Ciencia Política e da Administración pola Universidade Complutense de Madrid. Na actualidade é catedrático interino da Universidade Rei Xoán Carlos. Foi director do Departamento de Goberno e Administración Pública do Instituto Universitario Ortega e Gasset de Madrid. Ocupou diferentes postos na Administración autonómica de Madrid (secretario xeral técnico de Educación e Cultura da Comunidade de Madrid), alén de formar parte das Comisións de Modernización do Estado entre os anos 1988-1993. É membro do Consello Directivo do Comité de Políticas Públicas e Administración da Asociación Mundial de Ciencia Política. É autor de máis de trinta libros e artigos sobre a Administración pública, os recursos humanos, e a ética e corrupción pública, os máis destacados: *La modernización de la Administración como instrumento al servicio de la democracia* (1996, Madrid: BOE-MAP); *Manual de gestión de recursos humanos en las Administraciones Públicas* (1997 e 2000, en colaboración con Eloísa del Pino; Madrid: Tecnos; e *Ética pública y corrupción: manual de ética administrativa* (2000, Madrid: Tecnos-UPF).

Carles Ramió Matas, é doutor en Ciencias Políticas e da Administración pola Universidade Autónoma de Barcelona. Na actualidade é profesor titular de Ciencia Política e da Administración na Universidade Pompeu Fabra (Barcelona). Nesta mesma universidade, exerceu como vicerreitor e como decano da Facultade de Ciencias Políticas e Xestión Pública. Director do Programa de América Latina do CIDOB (Barcelona), é profesor de varias universidades e escolas de administración pública de España e de América Latina. Na actualidade é director da Escola de Administración Pública de Cataluña. Publicou catorce libros e varias decenas de artigos en materias de xestión pública sobre España e América Latina, sendo os máis recoñecidos *Teoría e práctica do cambio organizativo na administración pública* (1996, Santiago de Compostela: EGAP, Xunta de Galicia) e *Teoría de la organización y Administración pública* (1999, Barcelona: Tecnos e Universidade Pompeu Fabra); os seus dous últimos libros son *Profesionalización del empleo público en América Latina* (2008, en colaboración con Francisco Longo, Barcelona: CIDOB); e *La Institucionalización de las agencias reguladoras en América Latina* (2008, UIMP-UIIM).

Enrique José Varela Álvarez, é licenciado en Ciencias Políticas e Socioloxía pola Universidade Complutense de Madrid. Na actualidade é profesor da Área de Ciencia Política e da Administración da Universidade de Vigo. Desde o ano 2006 exerce como secretario do Departamento de Socioloxía, Ciencia Política e da Administración e Filosofía (Universidade de Vigo). Asemade, colabora en proxectos de investigación do Ministerio de Educación e Ciencia sobre gobernos locais e gobernanza, desde o 2005 deica a actualidade. Participou en diversos contratos de asistencia técnica para as administracións públicas, en materias relacionadas coa xestión pública, os recursos humanos, a formación e os postos de traballo. En materia de formación superior foi director de varios programas de posgrao oficiais (I e II Máster en políticas comunitarias, desenvolvemento e cooperación transfronteiriza; I Máster en xestión e dirección de administracións públicas, todos eles da Universidade de Vigo). No ámbito da dirección pública foi coordinador académico dos cursos de directivos da Xunta de Galicia 2006 e 2007, e desenvolve na actualidade o labor de director destes (2008 e 2009); alén de dirixir o Curso modular de alta dirección pública organizado pola EGAP dentro do Plan de formación do ano 2009. É director do Servizo de Estudos e Publicacións do Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular. Entre as súas publicacións destaca unha monografía sobre as administracións públicas co título *Las administraciones públicas contemporáneas en España. Una visión multidisciplinar desde el estado de las autonomías* (2003, Santiago de Compostela: Tórculo Edicións).

CAPÍTULO 1. ESTUDO PRELIMINAR SOBRE A FUNCIÓN DIRECTIVA PROFESIONAL NO MARCO DO CURSO DE DIRECTIVOS DA XUNTA DE GALICIA (2006-2008)

Autor

Enrique José Varela Álvarez

1. A modo de introdución: «ir tirando» da dirección pública

Para un teórico como Charles E. LINDBLOM, «irse polas ramas» á hora de formular un proceso de implementación dunha política pública, non suporía problema ningún. El foi, quen entre os anos cincuenta e oitenta (LINDBLOM, 1999: 402-422), propugnou o *muddling through*, método de comparación sucesivas, como particular, e efectivo, sistema de orientación da implementación das políticas públicas. Sen dúbida, o desenvolvemento da carreira de dirección profesional nunha institución pública, é unha parte significativa da política pública de persoal, que reclama, cada vez con máis forza, superar a inacción e «ir tirando», dunha forma decidida, do Estatuto básico do empregado público¹.

Esta é a nosa proposta para a reflexión, a modo de estudo introdutorio da publicación *Dirección pública profesional. Lecturas para xestionar a era da gobernanza*; centrado na análise da realidade da función directiva que se produce nas institucións públicas. Porque pese a non entrar de forma directa na análise dos seus elementos básicos conceptuais ou na problemática que a envolve (retribucións, carreira...), vai ser tratada de forma indirecta, a través do presente estudo preliminar, no que foron contemplados dous grandes apartados que intentaremos seguir a modo de guión:

- En primeiro lugar proporemos unha parte inicial dedicada a ofrecer a descrición máis xeral, aínda que máis exacta, do que o Curso de directivos da Xunta de Galicia supuxo para a consolidación da función directiva profesional nas administracións públicas galegas. A análise cuantitativa, solábase así coa reflexión cualitativa sobre os seus acertos, algúns dos seus erros, en definitiva, sobre a súa achega ao enriquecemento da función directiva galega.
- En segundo lugar, e con base na reflexión anterior, unha breve presentación comentada da estrutura dun libro dividido en cinco partes, que integra un total de trece capítulos redactados por cada un dos colaboradores, que prestaron a súa inestimable contribución para unha mellor descrición da función directiva pública, así como da actuación dos directivos profesionais das institucións galegas.

¹ Como ocorre na actualidade no País Vasco, a través dos sucesivos traballos destinados a aplicar o EBEP ao conxunto do seu emprego público; véxase TOÑA (2007) e RUIZ (2009).

A organización desta obra podería ter sido outra, de incorporarmos elementos diferentes, ou profundarmos nos xa tratados, por exemplo nas cuestións relacionadas coas habilidades directivas, a xestión da calidade, o *marketing público*... No entanto, estamos seguros de que aquilo que se analizou, chegará suficientes elementos de reflexión e debate, para alén do consabido rigor científico, necesario para desenvolver unha ou varias das liñas de traballo que as institucións públicas galegas abordaron en materia de emprego público *ad futurum*, máis en concreto, en relación coa función directiva profesional.

2. Sobre formación, educación e coñecemento directivo, a través da análise do programa de directivos públicos da Xunta de Galicia

Tratarmos aspectos relacionados coa formación, a estas alturas do desenvolvemento do seu mercado e das estratexias dos plans de formación continua no noso estado, parecería algo redundante senón fose porque somos da opinión de que partimos dunha base incompleta cando vulgamos a formación directiva pública.

Para comezar, poderíamos dicir que a formación e a educación, son termos que aluden a dúas orientacións diferentes, aínda que complementarias, en materia de aprendizaxe organizativa, que implica, por unha banda, a xestión do coñecemento a través da formulación e deseño de actividades formativas, e por outra, a implementación de procesos de adestramento que impulsen o desenvolvemento de habilidades, competencias e destrezas en persoas e postos de traballo.

Deseguido, procedemos a encadrar brevemente a evolución do concepto de formación, para con posterioridade aclarar as diferenzas entre a formación e a educación, ao paso que se debullan as cuestións substantivas (cuantitativas e cualitativas) que enmarcan a xeración de coñecemento directivo nas organizacións públicas galegas.

2.1. As novas necesidades de xeración de coñecemento no ámbito público

Despois dunha longa etapa de desenvolvemento e posterior consolidación do concepto de formación nas últimas dúas décadas en España, coidamos que a súa dimensión real, en forma de elemento de xestión do coñecemento nas organizacións, segue sen estar o suficientemente clara².

O debate sobre formación e coñecemento, non é novo, posto que DRUCKER o inicia nos anos sesenta, e MANSELL e SHER o desenvolven nos anos noventa (UNESCO, 2005: 21). Encontrámonos, en calquera caso, ante unha das discusións chave de finais do século XX e principios do presente, xa que como sinala PETERS (1993: 964, 965), «La única base competitiva “inmutable” con que cuenta una nación, ahora que las operaciones comerciales pueden moverse de aquí para allá sin dificultades, es la inteligencia relativa de su fuerza laboral... Al avanzar hacia el siglo XXI, debemos, sobre todo, convertirnos en una “nación educadora”... y apoyar a los líderes públicos o sectoriales, a todos los niveles, que hagan de la educación y la formación su inequívoca y esencial prioridad (política y dólares)». Desta maneira, a aprendizaxe, for esta impulsada por medio de procesos de educación ou de formación, destácase como un activo que hai que xestionar por parte das organizacións (privadas ou públicas), na procura daquilo que chamamos coñecemento. Os actores deste proceso serían as organizacións que aprenden (*learning organizations*, seguindo o clásico estudo publicado en 1978 de ARGYRIS e SCHÖN), mais tamén as persoas que forman parte das institucións públicas, no noso caso como recursos humanos, persoal, empregados, capital humano...

² Isto non quere dicir que a reflexión sobre o particular fose escasa, senón máis ben todo o contrario. No caso concreto do noso país a formación estudouse desde múltiples perspectivas; son ilustrativas, por exemplo, as recompiladas nun monográfico da *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* do ano 1997 (Nº 77-78, xaneiro-xuño 1997).

E é que, nos anos noventa, a formación asociárase a unha subfunción neutra entre as organizacións que dependía directamente da selección, e que se producía de forma natural, non conflitiva, nun contorno de certeza no mercado de traballo. O problema xorde cando a sociedade cambia³ e canda ela todos ou unha gran parte dos seus procesos laborais, e comeza a escasear o emprego⁴, o que nos sitúa ante a necesidade de:

- Integrar o persoal da organización da forma máis rápida, eficaz e económica, e con calidade.
- E levar a cabo a formación permanente e actualizada dos membros da dita organización.

Na presente década o escenario sufriu unha modificación substancial coa redución da taxa de paro, en parte motivada polos altos índices de crecemento que os estados occidentais (tamén os emerxentes) desenvolveran ata a chegada da gran crise financeira mundial do verán de 2007. Os investimentos públicos en formación continua e ocupacional foron incrementados a través das sucesivas renovacións dos acordos nacionais de formación continua (ANFC), asinados entre os axentes sociais e destinados tanto ao sector privado como ao público⁵.

O sector público, pois, non foi alleo a este proceso de cambio do contorno, como ben destacan as Nacións Unidas, a través dalgúns dos seus informes de toma de posición sobre a sociedade do coñecemento: «La sociedad del conocimiento y el papel del sector público en su desarrollo constituyen una esfera de estudio fundamental. El concepto del desarrollo del conocimiento como elemento importante de la gobernanza no es ciertamente una novedad. Sin embargo, el conocimiento ha adquirido un mayor relieve y un cariz distinto con el advenimiento y la profundización de la economía y la sociedad del conocimiento. Utilizando la Declaración del Milenio como marco de la sociedad del conocimiento, los gobiernos y la comunidad internacional deben determinar las actividades y las decisiones sobre políticas en relación con el conocimiento que puedan aportar valor público y dar como resultado la utilización fructífera de los conocimientos en el conjunto de la sociedad» (NACIONES UNIDAS, 2004: 1).

En España os recursos humanos no ámbito público (como destinatarios das actividades formativas) comezaron a ser considerados desde un punto de vista estratéxico xa a finais dos anos oitenta (VILLORIA e DEL PINO, 1997), mentres que nas organizacións privadas a súa importancia se puña de manifesto desde a Escola das Relacións Humanas (GARDNER e MOORE, 1976; PERROW, 1993: 60-95). En consecuencia, é ao longo desta década cando se proxectan sucesivas actuacións en materia de formación, dedicada a adestrar o persoal directivo das organizacións públicas dunha maneira regulada, estable e continuada no marco do proceso de modernización administrativa da Administración xeral do Estado (VV. AA., 1992), e a través dos mencionados acordos nacionais de formación continua (DE LA TORRE, I. e MARTÍNEZ, 2003: 193-205).

3 Como podemos constatar na actualidade, a historia repítese e de novo ante un fin de ciclo de expansión económica e unha posterior explosión financeira internacional, encontrámonos no medio dunha crise, desta volta de carácter global, e que nos lembra que xa desde os anos noventa a Unión Europea veu acometendo reformas no ámbito do mercado de traballo; por exemplo a través de libros verdes como o da Comisión Europea, *Vivir y trabajar en la sociedad de la información: prioridad para las personas* (Boletín de la Unión Europea, Suplemento 3/96, Bruxelas, pp. 1-32).

4 Anos atrás, Jeremy RIFKIN (*El fin del trabajo*) augurou un cambio das estruturas sociolaborais, cun incremento espectacular do paro en todo o mundo como consecuencia do desenvolvemento tecnolóxico da fin de século vinculado a internet; véxase EL PAÍS. Negocios, 17-XI-1996, p. 5.

5 Só en 2007, se acolleron ás axudas de formación do ANFC 137 048 empresas, e se organizou formación para un total de 1 562 710 traballadores; véxase Fundación Tripartita, 2008. «Informe de Actividades 2007», en http://www.fundaciontripartita.org/almacenV/publicaciones/documentos/32675_162162200913034.pdf. A formación adopta así carácter de tendencia mundial, auténtica receita das crises, como citan algúns expertos: «Y en medio de la actual crisis, hay algo positivo. Las grandes firmas no están recortando de sus presupuestos para formación. “El 20 % de las empresas a nivel mundial están invirtiendo en formación más que el año pasado, el 20 % lo mismo y el restante 60 % están recortando entre el 10 % y el 30 %”, señala Peter McAteer, de la *Harvard Business Review*»; véxase http://www.gaceta.es/21-04-2009+universidades_corporativas_una_herramienta_anticrisis,noticia_1img,10,11,54447

Porén, o devir do coñecemento nestas dúas últimas décadas non deixou o panorama aclarado, senón máis ben ao contrario. Desde as propostas do Libro Branco da Comisión sobre o Crecemento, Competitividade e Emprego (1993); ata a Estratexia de Lisboa do ano 2000 e as súas sucesivas reformas e adaptacións nacionais a través dos programas nacionais de reformas (no caso de España, PNR, 2005); pasando polas novas propostas de formación, educación e coñecemento de acordo coas perspectivas do *lifelong learning* (Comisión Europea, 2001)⁶; é difícil identificar unha estratexia concreta en que todos os colectivos con implicacións na xestión do coñecemento se vexan recoñecidos. En concreto, no ámbito público, os actores políticos, os responsables de persoal e os seus técnicos de formación, seguen a sortear o proceloso mar do coñecemento, no canto de «navegaren» por el; en lugar de tentar liderar auténticos programas de xestión do coñecemento que logren mellorar as bases conceptuais e metodolóxicas da formación dos empregados públicos, que evolucionen do ensinar ao aprender, que impliquen a estes en procesos de aprendizaxe activa e corresponsable (aprender facendo) e que doten estes programas dun verdadeiro sentido de capacitación para a carreira administrativa.

De aí o interese por tentar esbozar deseguido, sequera o mapa conceptual básico necesario para a xestión activa do coñecemento no sector público.

2.1.1. Formación e educación, a necesaria aclaración como antesala da xestión do coñecemento nas institucións públicas

A pregunta inicial que nos deberíamos formular, unha vez establecida a importancia da aprendizaxe e o desenvolvemento de estratexias de xeración do coñecemento no enriquecemento do persoal directivo nas organizacións actuais, podería ser: que é a formación-educación? Porque pese a todos estes esforzos e recursos empregados no ámbito da xestión da formación, a lóxica do binomio no funcionamento cotián, no día a día das organizacións públicas (grandes e pequenas, de xestión de servizos ou de produtos...), non esperta máis interese que o que leva as organizacións, os responsables da función de recursos humanos, a recibiren as subvencións para desenvolveren os programas formativos que desexaren, sen afondaren na potencialidade da acción formativa como elemento de cambio, ou de reforzo da consolidación dos valores propios do público.

Esta reflexión, anterior á análise da función directiva, entendemos que é necesaria dada a confusión (ás veces interesada) entre os procesos de formación e educación no ámbito público, e a nula vinculación destes a outras subfuncións de recursos humanos como a selección ou a carreira (SAMANIEGO e DÍAZ, 1995: 249-288). A consecuencia derívanos cara a unha visión táctica, non-estratéxica, da función da xestión das persoas nas administracións públicas; tal e como se cita nun recente estudo da EGAP (2006: 3-33) sobre necesidades formativas: «La formación es uno de los campos de actuación claves de la gestión de recursos humanos, que posee como función primordial la de mejorar el desempeño presente y futuro del empleado, aumentando su capacidad a través de la modificación y potenciación de sus conocimientos, habilidades y actitudes (Dolan et al. 2003: 119)». Poderíase dicir aínda que a citada confusión conduce, nun bo número de ocasións, á xeneralización dun equivoco entre formación para o acceso e formación para o perfeccionamento (LLORENTE e POLO, 2002: 329-363), alén de a un deficiente deseño do proceso formativo, e con el, da programación das actividades onde se confunden por igual postos e organización; onde competencias e valores non só non conflúen nun curso, senón que son confrontados coa xustificación de que «una cosa es formar a técnicos y otra reflexionar sobre los valores de las organizaciones públicas». Para o primeiro véñense establecendo actividades formativas de ciclo curto, medio e longo; para o segundo, conferencias, xornadas ou seminarios.

⁶ Aprobada en forma de comunicación pola Comisión Europea, o 21 de novembro de 2001, co título «Making a european area of lifelong learning a reality»; véxase en http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-programme/doc78_en.htm

Desde o noso modesto punto de vista, non só é posible, senón desexable, unha maior coincidencia de competencias e valores no deseño dos programas formativos públicos, en especial, naqueles orientados ao adestramento directivo.

E é que a nosa reflexión parte da seguinte hipótese de traballo: a aprendizaxe directiva representa a principal ferramenta de cambio nas organizacións públicas, porén, non tanto polo que ten que ver cos procesos de adquisición de destrezas, habilidades e técnicas, senón coa parte dos valores, coa asunción duns principios básicos de funcionamento das administracións públicas, que son o motor da súa actuación, e que en medio da departamentalización (divisionalización e xerarquización) das organizacións públicas e o ensanchamento da actuación pública (novas áreas de políticas públicas), viñeron perdendo espazo e mesmo a súa razón de ser; falamos, entre outros, de principios como a transparencia ou a rendición de contas.

Da conceptualización anterior, e da súa aplicación aos contornos directivos públicos, nace xa que logo, a necesidade de distinguir entre formación e educación. Reflexión nada nova, e á que algúns autores⁷ xa dedicaron tempo e esforzo, como paso previo para analizaren os procesos de xeración de coñecemento organizativo. Para os efectos de realizarmos unha distinción operativa podemos seguir a BUCKLEY e CAPLE (1991: 2-4) cando establecen as seguintes dimensión para o «binomio formación-educación»:

Cadro 1: Dimensións do binomio formación-educación

Dimensións	Formación	Educación
Implicacións	Implica adquisición de condutas, feitos e ideas, etc. que se definen facilmente nun contexto de traballo específico.	Implica a concepción dun marco conceptual individual de coñecemento e traballo.
Orientacións	Máis orientada ao traballo que á persoa.	Máis orientada á persoa que ao traballo.
Tipo de aprendizaxe	Na formación, a aprendizaxe de condutas específicas implica un certo grao de uniformidade dentro dos límites marcados polas diferenzas individuais	Na educación, dedícase a aumentar a variedade de diferenzas individuais e o ensino contempla que cada individuo se comporta dunha maneira especial.
Tipo de proceso	Proceso máis mecánico, que fai fincapé en respostas uniformes e previsibles a unha instrución e a unha orientación normalizadas, reforzadas mediante a práctica e a repetición.	A educación é un proceso máis orgánico que carrega cambios menos previsibles no individuo.
Tipo de programas ou cursos	A formación oriéntase a dotar de coñecemento e técnicas e a inculcar as actitudes necesarias para levar a cabo tarefas específicas.	A educación normalmente dota de estruturas máis teóricas e conceptuais concibidas para estimular capacidades analíticas e críticas do individuo.
Efectos	Efectos da formación, cambios máis a curto prazo	Efectos da educación, cambios máis a longo prazo e profundos.

Fonte: BUCKLEY e CAPLE, 1991.

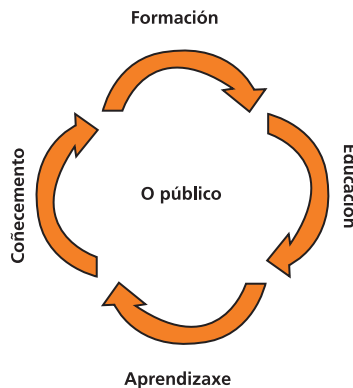
⁷ Para un estudo máis ao pormenor do binomio formación-educación, remitimos aos traballos de SOLÉ e MIRABET, (1997) e de PINEDA (1995).

Observamos que ao falarmos de formación e educación os dous autores destacan realidades diferentes. Así mentres que na formación as implicacións, as orientacións e os efectos son a curto prazo, con procesos de aprendizaxe mecánicos e programas enfocados á adquisición de técnicas e destrezas concretas; na educación os efectos son a máis longo prazo, inciden nos aspectos conceptuais dos programas e oriéntanse sobre todo á persoa, menos ao posto de traballo e ás técnicas de xestión que este comprende.

Desta maneira, e no que se refire á mellora das organizacións públicas e das súas persoas, entendemos que a formación e a educación non están situadas en polos opostos. En consecuencia, a análise das diferenzas nas dimensións enunciadas dános como resultado un binomio complexo, aínda que necesariamente interdependente⁸, que reclama unha ampliación da aclaración conceptual da xestión do coñecemento por parte das institucións públicas; razón pola cal deseguido se realiza unha persoal definición de cada un dos seus elementos por separado, co fin de lograr unha comprensión global do problema:

- Formación – Recurso destinado a mellorar os elementos de xestión da organización, á vez que introduce modelos e técnicas de mellora continua nas unidades.
- Educación – Recurso destinado a incorporar e/ou reforzar os valores e principios do público aos empregados públicos.
- Aprendizaxe – Proceso sobre o que se constrúe un itinerario formativo-educativo destinado á mellora das competencias, habilidades e destrezas dos empregados públicos, dirixido á incorporación de boas prácticas nas unidades e postos de traballo de que estes foren titulares, alén de a eles mesmos como base de coñecemento e reforzo da lexitimidade institucional das organizacións públicas.
- Coñecemento – Estratexia planificada por parte das institucións públicas orientada á incorporación de información que achegue valor ao proceso de toma de decisións executado polos seus directivos.

Figura 1: Da formación ao coñecemento nas institucións públicas



Fonte: elaboración propia.

⁸ Un exemplo claro da necesidade de profundar nos mecanismos de mellora da formación (as súas necesidades, requisitos, planos —valores, competencias, destrezas, habilidades—...) e da incorporación de dimensións de educación, encontrámolo (entre outros) nos recentes estudos realizados pola Escola Galega de Administración Pública sobre necesidades formativas do persoal da Xunta de Galicia (EGAP, 2007 a) e b)), e tamén nalgúns traballos vinculados coa xestión da propia formación por parte dos responsables de formación (RF) das organizacións públicas (GARUTI et alia, 2007: 68-123), onde se amosa a necesidade de integrar a xestión do coñecemento (como procesos formativos e/ou educativos) nas estruturas de xestión estratéxica do emprego público (VILLORIA, 1997: 77-103) a través da incorporación dos seus principios e valores (LONGO, 2007: 249-281), profundando desta maneira no coñecemento das institucións (non só nas organizacións) públicas, e na aprendizaxe de ferramentas e habilidades específicas para o traballo directivo.

Este cuádruplo esquema de elementos (figura 1), que confirman a nova realidade que xurdiu da xestión da formación nas organizacións públicas, e que fixo que evolucionara cara á xestión do coñecemento nas institucións públicas, necesariamente apoiouse no enriquecemento do traballo e no adestramento (aprendizaxe) directivo como base para a mellora da calidade na toma de decisións públicas e da xestión de políticas públicas e unidades administrativas.

De aí a importancia que lle concedemos á aclaración conceptual anterior, que trasladamos a un modelo de formación directiva específico que a Xunta denominou Diploma de Directivo, e no que acabaron por se integrar ao longo dos seus anos de vixencia todos estes elementos, que son analizados deseguido con detalle.

2.2. O Curso de directivos da Xunta de Galicia como marco de xeración de coñecemento

O Diploma de directivos da Xunta de Galicia (ou Curso de directivos)⁹ é unha das propostas orixinais da reforma administrativa iniciada polos gobernos de Manuel FRAGA nos anos noventa (BOUZAS, 2004: 1-33), que recupera o Goberno galego na VII lexislatura, desde unha nova orientación conceptual e metodolóxica (CAÍNZOS e CORRALES, 2008: 1-29).

A súa posta en marcha a mediados do ano 1992, supón a posibilidade de visualización, por parte dos empregados públicos da Xunta de Galicia, dos inicios dunha carreira directiva; que foi vinculada de forma clara coa adquisición do diploma para poder ser con posterioridade desenvolvida nos diferentes departamentos do executivo galego¹⁰. Así é que podemos observar como a formación «actuó en el proceso de modernización sobre cuatro fuentes: la creación de un estilo administrativo en el que se trató de revalorizar la ética pública y la preocupación por la satisfacción del ciudadano; la introducción de actividades orientadas a adaptar el personal a las técnicas de gestión implantadas durante los años 90 (informática, planificación, evaluación del rendimiento); el desarrollo de competencias del personal en puestos singulares, y la construcción de un perfil de liderazgo que se materializaría a través de la obtención del diploma de directivo» (EGAP, 2007a: 22).

9 Diploma de directivos por Decreto 294/1992, de 10 de setembro que foi modificado polos decretos 1/1995 de 12 de xaneiro e 319/1996, de 26 de xullo. O Diploma segue o concepto empregado polos tecnócratas reformadores do Opus Dei dos anos cincuenta en España; pioneiros no deseño da formación directiva pública a través do igualmente denominado Diploma de Directivos xa entón. En palabras de JIMÉNEZ ASENSIO: «Para comprender el cambio que se estaba produciendo sólo hace falta echar una somera ojeada a los primeros números de la Revista Documentación Administrativa, donde se podrá observar el importante caudal de aportaciones doctrinales que se refieren a este tema. No en vano, esa revitalización de la función de dirigir encontró un eco normativo en 1964 con la aprobación de la conocida como Ley de Funcionarios Civiles del Estado, pues allí por vez primera en nuestra legislación general (con la excepción de las referencias que la normativa local hacía a la figura de los “gerentes”) se habla de “directivos públicos”. Sin embargo, el error de diseño en el que incurrió esa Ley fue monumental: al referirse al “Diploma de Directivos”, que habilitaba para el desempeño de funciones directivas en la administración del Estado, se recogía la previsión de que ese Diploma (y, en consecuencia, las funciones directivas) se reservaba a los funcionarios del Cuerpo Técnico de Administración Civil (los “TAC”), que la propia Ley creaba como “cuerpo general”. Como era obvio en un contexto en el que los “cuerpos especiales” de la administración eran numérica y realmente dominantes, éstos se enfrentaron frontalmente a esa reforma y dejaron en papel mojado la primera tentativa sería de formar un estrato directivo en la administración del Estado»; véxase JIMÉNEZ, 2006: 89, 90.

10 Así era presentado polo daquela responsable do departamento de Presidencia e Administración Pública da Xunta de Galicia: «Mención especial exige el diploma directivo, entendido como cualificación genérica para desempeñar puestos de libre designación en la Administración. Esto permite moderar la discrecionalidad en la elección del funcionariado para un puesto de esta naturaleza, con la previa constatación de su idoneidad técnica. El diploma tiene así una doble función: detectar a aquellos que pueden desempeñar puestos directivos en la organización y darles, al mismo tiempo, aquella formación adicional que es precisa para desempeñar una función de esta naturaleza» (RODRÍGUEZ, 1993: 24). E así se recolleu no art. 27.2 da Lei 3/95 de función pública de Galicia (modificación da Lei 4/88): «para el desempeño de los puestos de trabajo de libre designación que así se determinen en las relaciones de puestos de trabajo, atendiendo a la función que se va a desempeñar, será requisito necesario estar en posesión del diploma de directivo expedido por la Escola Galega de Administración Pública o equivalente dado por otras instituciones públicas que habilite para el ejercicio del puesto de trabajo de que se trate»; véxase BAENA, BOUZADA e RODRÍGUEZ, 1994.

Desde entón ata hoxe, fóronse sucedendo convocatorias anuais do Curso de directivos a través das resolucións aprobadas pola Consellería de Presidencia, que daban como resultado a organización dun programa, a formación dunha promoción e a subsecuente habilitación dos candidatos aptos para o desempeño dun posto directivo na Xunta de Galicia.

Non obstante, o desgaste do programa motivado en parte pola escasa capacidade de innovación, o descenso da intensidade política dos seus xestores, así como unha crecente perda de credibilidade do conxunto do plan de reforma administrativa na presente década (BOUZAS: 2004: 24-27)¹¹, conduciron a unha lenta, aínda que inexorable «perda de eficacia»¹² do Curso de directivos; que fixo que se mantivese como unha acción formativa máis dentro do conxunto de actuacións da EGAP (do seu Plan de formación), e tras a que se escondía a necesidade de seguir convocando o curso para lograr así «producir» un número estable e sostible de posibles directivos, que nutrisen de maneira periódica os diferentes departamentos do Goberno autonómico.

E é que non «debe» da programación directiva da Xunta de Galicia, hai que sinalar que ao longo destes máis de quince anos se seguiu mantendo o marco normativo que o regulou a principios da década anterior. Este feito legal, implicou un límite claro no desenvolvemento de convocatorias, sometidas a unhas regras de xogo marcadas para un Diploma de directivos, mais non para un programa de adestramento directivo, cuxo obxectivo transcende a mera adquisición dun certificado, que debe tentar conseguir a implicación dos participantes nun proceso de cambio en valores e competencias máis próximas aos principios da xestión do coñecemento e á xeración de redes a través da aprendizaxe, que á clásica formación a través de procesos de xeración de información. O «incrementalismo normativo», foi pois a nota predominante como marco de programación, o que non impediu a introdución de elementos innovadores en materia de contidos, expertos, dinámicas formativas de *team building* procesos de avaliación *durante* e *ex post*, como veremos a seguir.

Este é o escenario en que os xestores da Consellería de Presidencia, Administracións Públicas e Xustiza, propuxeron a «reinvenção»¹³ do programa de directivos da Xunta de Galicia, organizado pola EGAP, que se mantén deica a actualidade.

11 O período en que se produce este decaemento na xestión da formación directiva da Xunta de Galicia, coincide coa etapa de «institucionalización completa» descrita por BOUZAS, e dentro dela, cun debilitamento do Diploma de directivos, sobre todo porque «se constata que a estrutura se ha fortalecido y la resistencia al cambio por parte de sus integrantes ha alcanzado tal grado que, en ningún momento, ninguna de las actividades contenidas en el programa logra alterar la ordenación interna de los departamentos (de hecho, la necesidad de “ajustar” la estructura, manifestada por algunos de sus responsables a inicios de los noventa, es velozmente abandonada otorgando mayor prioridad a otras dimensiones de gestión)»; véxase BOUZAS, 2004: 26.

12 Podemos dicir, aínda que sen base empírica ningunha sobre este particular, debido á falta de datos e estudos relacionados co Diploma de directivos do período que transcorre desde o seu inicio ata o ano 2006, que esta “perda da eficacia” se traducía por exemplo na paulatina eliminación do requisito dalgunhas relacións de postos de traballo do organigrama da Xunta de Galicia; ou, dunha forma máis directa, nas críticas realizadas á formación directiva recollidas nas investigacións realizadas sobre a formación dos empregados públicos da Xunta, xa citados.

13 Termo manido que non procura recuperar a filosofía «neoempresarial» coa cal foi aplicado por OSBORNE e GAEBLER para o goberno americano dos anos 90, senón máis ben poñer en valor os preceptos «neopúblicos», por exemplo a través da «readministración», concepto proposto por BJUR e CARAVANTES (VARELA, 2005: 121-145). No fondo falamos de procurar unha nova lóxica de creación de valor no sector público, co apoio de accións de adestramento directivo baseadas en principios e valores públicos, alén de no reforzo da lexitimidade das institucións públicas; con base, en definitiva, nas propostas da gobernanza e dos gobernos en rede, como será exposto por diferentes autores ao longo dos capítulos da presente obra.

2.2.1. A «reinención» do Curso de directivos da Xunta de Galicia

Como ficou exposto, as formulacións previas do conxunto da formación que a EGAP viña desenvolvendo desde había máis dunha década e media¹⁴, foron analizadas con detalle co fin de poder establecer cales deberían ser as bases e o modelo de formación que se pretendía para os empregados públicos da Xunta de Galicia nos anos vindeiros.

Esta reflexión aflorou na primavera de 2006, entre un grupo de directivos da EGAP e especialistas no eido da formación e a xestión pública das Universidades de Vigo e Santiago (VARELA, 2006). Froito dela chegouse á conclusión (entre outras), da necesidade de reformar os programas de adestramento directivo, desde unha perspectiva innovadora (LONGO, 2007: 1-14; SÁNCHEZ, 2007: 1-17)¹⁵, asumindo os seguintes principios: a) abrir a EGAP aos usuarios e destinatarios dos seus servizos; b) crear rede coas principais institucións de formación españolas e estranxeiras, aproveitando a súa experiencia, profesorado e contidos; c) mellorar a calidade dos seus diferentes programas e descentralizar as súas actividades. A estes obxectivos, incorporáronse tres criterios básicos que iluminaron a renovada proposta de formación directiva: *factibilidade*, *relevancia* e *visibilidade*.

Desta maneira, os obxectivos establecidos no deseño inicial da estratexia da EGAP no ano 2006, eran absolutamente coherentes coas necesidades de cambio dunha programación que languidecía desde había anos. Mais non só, xa que, os cambios en materia de función pública, no contorno da OCDE (LAH e PERRY, 2008: 1-18)¹⁶, nalgúns países da Unión Europea (SÁNCHEZ, 2007), España (TOÑA, 2007) e en Galicia (CONSELLERÍA DE PRESIDENCIA, ADMINISTRACIÓN PÚBLICA E XUSTIZA, 2008)¹⁷, en especial os referidos á dirección profesional, implicaban a transformación dun curso do que unicamente se demandaba o seu certificado, noutro que fose capaz de incluír os retos relacionados coa xestión do coñecemento, as novas tecnoloxías, o traballo en equipo, a innovación, etcétera.

Para iso facíase necesario abrir o proceso de selección do programa a todos os posibles interesados; reforzar a participación dos sindicatos neste; incorporar á dita selección (en promocións posteriores) a alumnos (xa directivos) que formaran parte do curso; insistirles aos candidatos, na fase de entre-

14 Creada pola Lei 4/1987, de 27 de maio, e modificada pola Lei 10/1989, de 10 de xullo. Pódese observar que a EGAP foi asumida polo Goberno Albor e continuada polos Gobernos de González Laxe, Fraga e Pérez Touriño, ao longo de vinte e dous anos de desenvolvemento da formación do persoal da comunidade autónoma.

15 Asumimos aquí as definicións de LONGO e SÁNCHEZ sobre innovación no ámbito público como as máis adecuadas para o sentido que se lle quere outorgar ao principio de acordo co cal se revisaron obxectivos, contidos e metodoloxía do Curso de directivos:

Innovación no ámbito público: «Entendemos por tal [innovación] la producción de cambios en los contenidos, estructuras o modos de hacer de las AP, capaces de crear, en forma significativa, valor público, en el sentido que cobra esta expresión en la obra, ya clásica, de Moore (1995). Esta perspectiva asume que los conceptos de eficacia y eficiencia se hallan connotados, en el ámbito público, por atributos que derivan de las peculiaridades de los procesos de creación y evaluación del valor público, diferentes de aquellos que operan en el ámbito privado. Así, las consideraciones de calidad democrática, equidad, seguridad jurídica, inclusión social y otras que forman parte de esta peculiaridad obligan a los gestores públicos a tener en cuenta criterios de evaluación nada sencillos ni mecánicos, y vuelven, como es sabido, especialmente compleja la tarea de medir la eficacia y eficiencia de la acción pública»; véxase LONGO, 2007: 3, 4.

Innovación administrativa: «La innovación administrativa es el medio para mejorar el desarrollo de la administración pública, es decir, el desarrollo es el fin a alcanzar en las innovaciones administrativas (Ospina, 1993). La innovación administrativa comprende aspectos como una mejora en la coordinación, tanto entre las unidades administrativas en los niveles horizontal y vertical. La coordinación permite una mejora en la jerarquización de la gestión pública. En el proceso de innovación se requiere un mejoramiento en la gestión de los recursos humanos (Ávalos, 1995). Otro punto de la innovación es la descentralización y desconcentración. Ambas políticas responden tanto a criterios administrativos como político-institucionales»; véxase SÁNCHEZ, 2007: 4.

16 Este estudo parécenos significativo pola influencia que tivo sobre o desenvolvemento dos niveis directivos nos países anglosaxóns; véxase LAH e PERRY, 2008: 1-18 en <http://roppa.sagepub.com>

17 Elementos que podemos valorar a través das conclusións que a Comisión para o Estudo da Preparación da Lei de Función Pública de Galicia (Orde de 27 de xullo de 2007), expón no texto *Documentos para a reforma da Función Pública*, editado a finais do ano 2008 pola Consellería de Presidencia, Administración Pública e Xustiza da Xunta de Galicia.

vista, sobre a necesidade de que existise un compromiso persoal nun programa intensivo que implicaba traballo en equipo e o desenvolvemento dun proxecto que posteriormente tería que ser defendido perante un tribunal.

Pero na medida que a reorientación do programa insistía en reforzar os elementos de valor deste (compromiso, identidade, avaliación, responsabilidade), foi adoptada unha das mellores decisións que se mantén ata a actualidade: a aposta por un modelo de partenariado público-privado, mediante o asinamento dun convenio para a organización do Curso de directivos cunha entidade de formación de directivos galega, cunha ampla experiencia en materia de adestramento directivo privado e público, como a Escola para as Administracións Públicas Caixanova. EGAP e EAP Caixanova, souberon dar sentido pleno á fórmula xurídica do convenio, xestionando con éxito esta alianza que desenvolveu unha fórmula de éxito en materia de adestramento directivo baseada na confianza mutua, no recoñecemento das respectivas capacidades de xestión, e na articulación de espazos de xeración de valor público que achegaban innovacións na programación ano tras ano, e propuñan novos ámbitos, destinatarios e formatos de formación.

2.2.2. Avance de resultados dos programas de directivos do ano 2006 ao 2008: análise cuantitativa e cualitativa

Un programa de adestramento directivo pode ser avaliado desde perspectivas de política pública ou de xestión pública, isto é, como programa ou como produto dunha organización (MONDRAGÓN, 2003: 3-12; RAMIÓ, 2003: 101-117). En todo caso, debe ser analizado desde unha perspectiva crítica que permita o establecemento de conclusións sobre o seu rendemento (eficacia, eficiencia e efectividade), tanto para a organización como para o posto de traballo de que é titular o directivo público participante.

No entanto, en España e Galicia carecemos de estudos específicos centrados na avaliación e/ou auditoría dos programas de adestramento directivo, cando menos no ámbito público. Si somos conscientes da súa necesidade, tanto no nivel de posto como no nivel individual.

Para conseguir esbozar algúns dos seus elementos chave, como proceso de xeración de coñecemento na Xunta de Galicia, deseguido imos realizar unha aproximación cuantitativa básica sobre as cinco promocións do Curso de directivos desenvolvido desde o ano 2006 ata o 2008 (ambos inclusive). Seguidamente, avanzaremos elementos de análise de carácter cualitativo que nos permitan establecer conclusións sobre as que avaliaremos as mencionadas promocións, alén de proxectarmos posibles liñas de cambio para un programa de directivos da Xunta de Galicia dotado de maior ambición nos obxectivos e contidos.

a) Análise cuantitativa do Curso de directivos 2006-2008

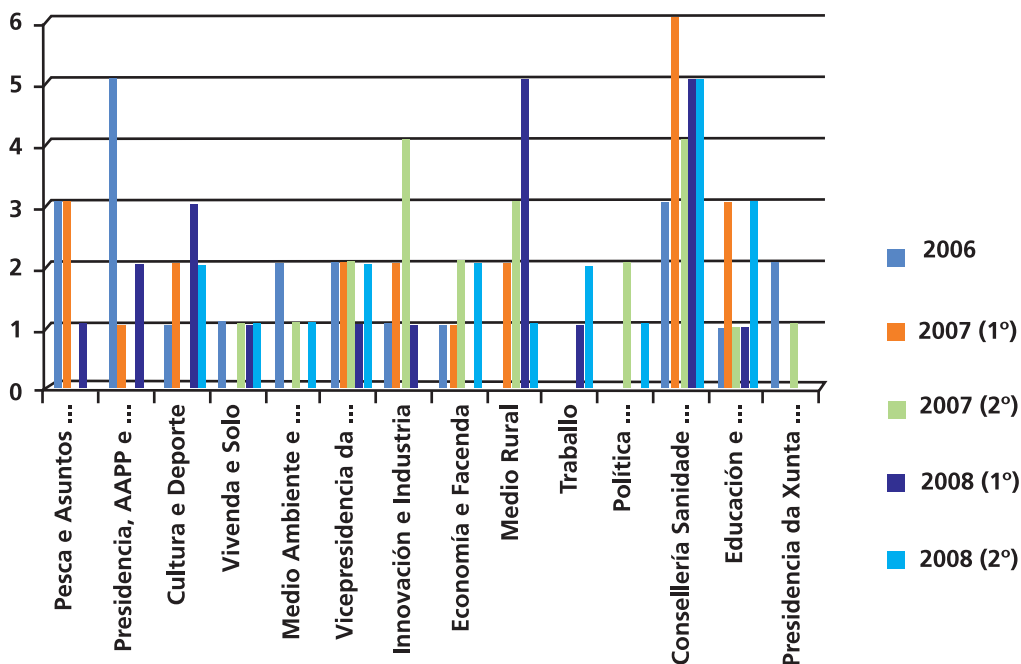
Cinco foron as promocións sobre as que se realizou a análise cuantitativa, con cursos organizados na seguinte secuencia: un en 2006, dous en 2007, e dous en 2008. Desde este punto de vista cuantitativo¹⁸, tres son os elementos que nos interesa destacar: o número de participantes por Consellería; o tipo de alto cargo por curso; e o xénero das persoas asistentes ao longo destas cinco promocións.

O primeiro dato significativo estaría, pois, relacionado co número de participantes nestes cursos por cada unha das trece consellerías que integraban a estrutura orgánica da Xunta de Galicia na VII lexislatura. Neste sentido, destaca a participación de funcionarios da Consellería de Sanidade (incluído o

¹⁸ Todos os datos proceden do Servizo responsable do Curso de directivos, así como da Secretaría Xeral da EGAP, aos que lles queremos mostrar un agradecemento explícito a través das figuras dos seus xestores, Javier Corrales e Pilar Romero, pola súa inestimable colaboración ao longo destas cinco promocións.

SER GAS), cun total de vinte e tres participantes para o conxunto das cinco promocións; seguida da Consellería de Medio Rural (11), e a de Educación e Ordenación Universitaria, xunto coa Vicepresidencia da Igualdade e Benestar, ambas con nove participantes cada unha. No lado oposto da mostra sitúanse as Consellerías de Política Territorial, Obras Públicas e Transportes e a de Traballo, con tres participantes cada unha, para o conxunto dos tres anos analizados. Na seguinte ilustración (1) podemos observar dunha forma gráfica os datos anteriormente citados, en especial a alta concentración de participantes de Medio Rural no primeiro curso de 2008, e de Sanidade no segundo do mesmo ano (cinco en cada promoción por Consellería).

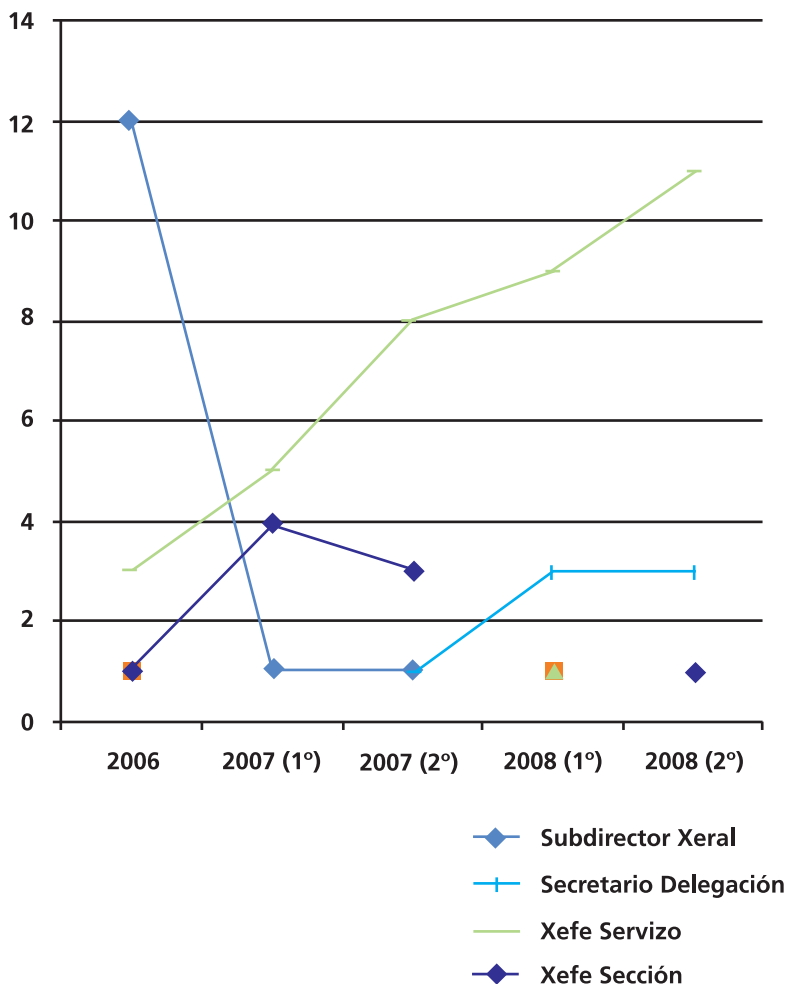
Ilustración 1: Datos relativos ao número de participantes por consellerías (13)



Fonte: elaboración propia.

O tipo, a denominación do cargo de que o asistente aos cursos de directivos era titular nese momento, danos información relativa ao perfil dos participantes, mais tamén o momento da legislatura en que os altos cargos estiveron dispostos a ocupar con formación o seu tempo de traballo. Para iso seleccionamos catro tipos de postos, aqueles perfís que máis participaron, entre os que destacan os xefes de servizo (36 nestes cinco cursos), seguidos dos subdirectores xerais (14), os xefes de sección (9), e os secretarios de delegacións provinciais (7). Como se pode ver na ilustración que expomos a seguir (2), os subdirectores xerais participaron de forma intensiva en 2006 (12), decaendo a súa participación nos anos seguintes (2 para o conxunto de cursos de 2007), mentres que os xefes de servizo foron incrementando a súa participación de forma paulatina, de 2006 a 2008: 3, 5, 8, 9 e 11, ao longo destas cinco promocións, respectivamente.

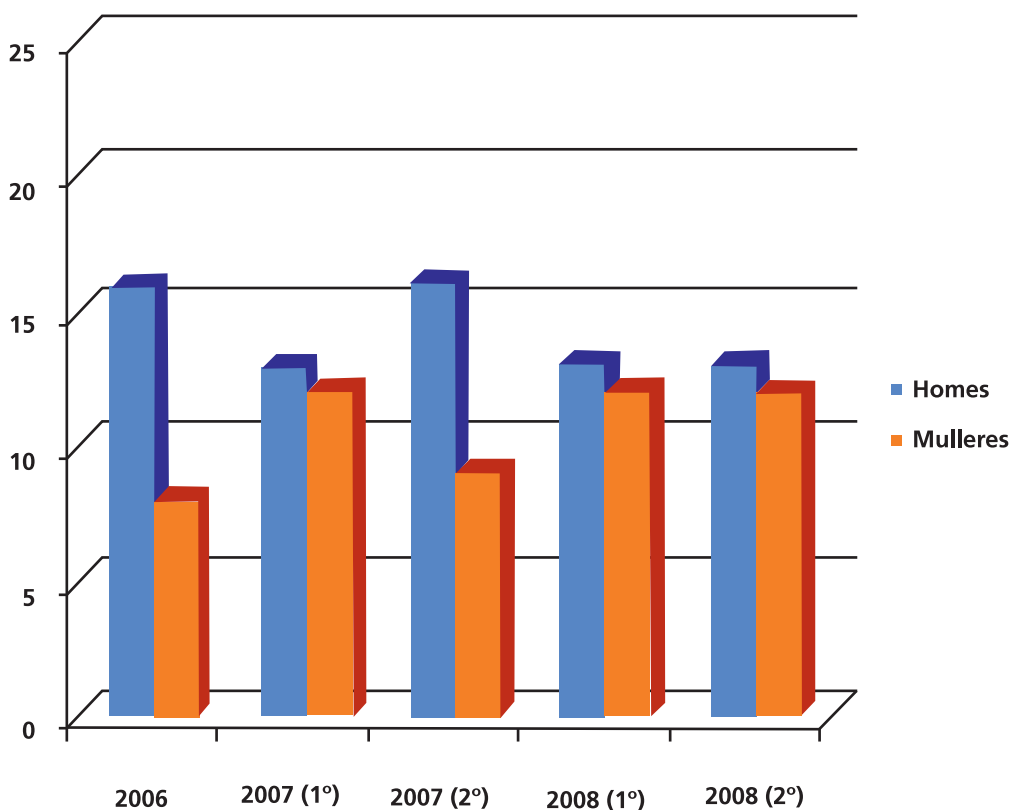
Ilustración 2: Tipo de altos cargos por curso (2006-2008)



Fonte: elaboración propia.

O terceiro elemento cuantitativo ten que ver co perfil de xénero do programa de directivos da Xunta de Galicia, ao longo dos anos referidos. Dos 124 participantes nestes cinco cursos, 71 eran homes e 53 mulleres, cunha repartición desigual por promocións tal e como reflicte a ilustración 3. Desbotándonos da mostra o primeiro e o terceiro curso (2006 e segundo de 2007, respectivamente), pódese afirmar a existencia de certo equilibrio entre participantes homes e mulleres, aínda que é lixeiramente superior a dos primeiros (13 a 12) en tres deles.

Ilustración 3: Datos sobre xénero no Curso de directivos 2006-2008



Fonte: elaboración propia.

b) Análise cualitativa do Curso de directivos 2006-2008

A fría análise dos grandes ou pequenos números sobre organizacións, persoal, actividades e resultados, tan só deixa entrever a realidade dunha actividade formativa de alto valor simbólico (orientada a directivos públicos), de gran valor público (suxeitos de toma de decisións), e de elevada complexidade organizativa (actores e alianzas público-privadas).

Tales aspectos foron esbozados ao longo das liñas anteriores, polo que quizais conviría concluír este apartado cunha presentación breve dunha serie de elementos que caracterizaron o Diploma de directivos nestes últimos anos, e que, sen dúbida, provocaron a súa transformación nun produto novo para a Xunta de Galicia:

- No ámbito da organización Xunta de Galicia, a decisión máis destacada consistiu en alterar o xogo de actores que participaran de forma continuada na organización do Curso de directivos desde 1992. Desta maneira, e após algúns intentos realizados nos anos 1995 e 1996, en 2006 confírmase a alianza da EGAP coa EAP Caixanova, base sobre a cal se formula e deseña o actual formato de adestramento directivo. A isto hai que engadir a entrada de persoas alleas a ambas as institucións, provenientes do mundo universitario que nas súas diferentes convocatorias se dedicaron a realizar labores de dirección do programa, co obxectivo de

desenvolveren un modelo propio baseado na aprendizaxe, a formación técnica e a educación en valores do público para todos os participantes.

- En relación co anterior, cómpre mencionar a participación dunha elevada cantidade de expertos, profesores universitarios, técnicos das administracións públicas, consultores, nun número superior a vinte por curso. Así, as sesións son configuradas como pequenos talleres de aprendizaxe, entre os que se intercalan sesións de seguimento de proxectos, de reflexión acerca de *issues* claves para a función directiva, e debates propostos desde as formulacións de cinco conferencias que se desenvolven ao longo do programa. Tal número de profesores, para vinte e cinco participantes, implica, en todo caso, unha grande orientación aos contidos, un amplo abano de temas, e a posibilidade de que os directivos asistentes contrasten e desenvolvan a posteriori elementos de valor en forma de coñecemento xerado ao longo do curso.
- O terceiro elemento chave do «reinventado» Curso de directivos, está relacionado cos participantes, divididos en dous grupos de 25 persoas e repartidos en dous cursos ao longo de cada ano natural. Os resultados para o período 2006-2008, non puideron ser máis satisfactorios¹⁹, con 124 alumnos participantes, que concluíron a formación ao finalizaren cada curso, e que foron avaliados co seguinte formato:
 - 2006 (1 curso): 24 participantes que entregaron proxecto individual de fin de curso e foron avaliados polos titores implicados no programa.
 - 2007-2008 (4 cursos): 100 participantes, que entregaron proxecto en grupo á finalización do curso e que foron avaliados por parte dun tribunal integrado por expertos da EGAP, da Xunta de Galicia e de Caixanova.

En definitiva, todos os que participaron nos cursos de directivos, concluíron a formación e foron avaliados pola organización, e posteriormente as puntuacións publicáronse na web da EGAP.

Detrás de cada un destes cursos, do día a día de traballo de coordinación entre a EGAP e Caixanova, de acordos e negociación de contidos e axendas cos expertos, fica un inxente esforzo organizativo, dirixido a personalizar cada programa para cada grupo de directivos da Xunta de Galicia. Isto supuxo a implicación dos actores de organización, mais tamén dos participantes, algo que se constata a través dos seus resultados: a entrega, defensa e aprobación do proxecto do Curso de directivos.

No fondo, e tras o descrito neste apartado, observamos como do que se trataría é de evolucionar do modelo de formación baseado nun pacto entre organización e titular dun posto, en virtude do cal e pola asistencia se consegue un diploma; cara a outro, onde alén dos elementos anteriores, se contemplan outros como a implicación dos participantes no desenvolvemento da formación, nas súas variadas actividades, de forma intensa, na procura da súa transformación persoal a través da reflexión sobre os valores e principios do público e da adquisición activa de coñecemento, o que a medio prazo beneficia a propia organización.

Con estas accións conséguese o diploma, o persoal directivo aprende, a organización integra valores e coñecementos, as redes de gobernanza que conforman as diferentes políticas públicas da Xunta de Galicia incorporan axentes proactivos con capacidade de análise transversal, e a sociedade no seu conxunto recibe como «produto» unha serie de empregados públicos capaces de xeraren valor público e coñecemento experto.

¹⁹ Valoración que se pode contrastar a través das enquisas de avaliación por eles entregadas en cada un dos cursos.

3. Breve introducción dos apartados e capítulos do libro

Revisada a traxectoria do Curso de directivos ao longo destes anos, xa podemos intuír cal será o deseño da estrutura e as colaboracións da publicación que presentamos.

O primeiro que cómpre dicir, é que non se trata dun libro exclusivamente académico nin de corte doutrinal, xa que non se pretendeu presentar o problema da epistemoloxía da dirección pública, nin sequera que todos os elementos que integran este eido do coñecemento, cada vez de maior interese, estivesen presentes; o que non significa que non se contemple o coñecemento científico ou «sabio» (VILLORIA, 2005: 181-212). Salvador PARRADO ten claro que a confusión sobre os conceptos directivos é de tal magnitude que tan só escollendo un dos seus termos máis utilizados, como por exemplo o «liderado», teríamos todo o necesario para a elaboración dunha tese doutoral. Como este autor sinala en relación con este tema en concreto: «¿Se podría aplicar la etiqueta de líder de la misma forma a Ghandi, Mandela, Manson, Bill Gates, al director general de la Policía Nacional y la jefa de personal de la consejería de Hacienda de la comunidad autónoma andaluza? Los estudios y las investigaciones consultadas utilizan en la mayoría de los casos el vocablo *líder* para designarlos a todos, aunque los primeros sean *dirigentes y líderes*, los segundos *directivos-líderes* y los últimos *directivos-gestores*. El empleo de la terminología apropiada constituye la primera dificultad de este tema, no la única» (PARRADO, 2001: 129). Como exemplo didáctico sobre a formulación anterior, propónselle ao lector que procure na seguinte «sopa de letras directivas»²⁰:

«Sopa de letras directivas»													
L	O	I	D	I	R	E	C	T	I	V	O	M	T
A	T	Z	E	L	S	L	D	Q	J	P	I	V	H
R	H	A	L	I	D	E	R	A	D	O	Ñ	W	A
N	D	V	O	U	R	C	W	L	E	B	M	D	B
F	I	G	A	P	L	T	A	M	S	E	A	I	I
G	R	U	P	O	E	O	D	C	I	K	V	Y	L
C	E	G	O	D	R	W	R	P	G	D	S	A	I
A	C	V	X	E	S	T	I	O	N	A	M	L	D
B	C	T	O	R	I	N	F	V	A	T	F	E	A
P	I	A	T	I	V	E	N	I	C	C	N	U	D
E	O	I	G	A	U	T	O	R	I	D	A	D	E
K	N	L	I	S	P	U	M	T	O	F	O	R	T
U	R	D	A	N	S	D	E	I	N	I	V	E	L
N	E	U	F	I	O	Y	A	T	A	M	O	F	D
B	A	Ñ	Y	E	S	T	R	A	T	E	X	I	A

Fonte: Elaboración propia

²⁰ Exercicio elaborado para esta publicación, e integrado por algúns dos conceptos que definen e caracterizan a acción directiva pública (véxase a solución ao final do capítulo).

Sendo tan amplo o campo de debate, incluso para o ámbito académico, desde a dirección da publicación decidimos ofrecerlles aos investigadores e expertos que prestaron o seu tempo para a reflexión en forma de texto, a liberdade no tratamento dun problema público relevante para os directivos das nosas institucións. Dispuxeron, igualmente, da marxe de manobra necesaria co fin de que a perspectiva desenvolta, máis teórica (académica) ou práctica (descritiva), non limitase as posibilidades dun libro que ten unha vocación ecléctica²¹, onde se lograse o equilibrio entre o pensamento e a acción, e a través do cal se reforzase a idea de que un programa de adestramento directivo no ámbito público non é un máster²², senón un proxecto de mellora das capacidades, competencias, habilidades e destrezas das persoas que están (ou poderían estar) en disposición de exercer o liderado público na súa institución.

Por outra banda, o feito de que participaran na publicación algúns dos expertos que formaron parte do elenco de profesores das diferentes convocatorias²³, deixou como resultado unha publicación onde os elementos chave abordados están directamente vinculados co desenvolvemento da función directiva, centrados no ámbito público, porén, coidamos, que de idéntico interese tamén para os xerentes de fundacións, os responsables dos partidos políticos e sindicatos, ou incluso, por que non, para os xerentes de empresas que participan dunha maneira decidida do negocio do público en colaboración coas diferentes administracións.

Con todas estas consideracións, desde a dirección da publicación optamos por estruturar a obra en cinco grandes apartados, con catorce capítulos (incluído o presente), que a dotan de coherencia canto aos contidos (non canto ás aproximacións) cos que un directivo público profesional debería estar familiarizado: unha primeira parte, denominada de forma xenérica «As administracións públicas na era da gobernanza», que inclúe os capítulos dous e tres; o segundo apartado dedicado á «Análise e avaliación de políticas públicas», desde o que se proxectan os capítulos catro ao sete; a parte terceira foi definida como a «Estratexia pública e habilidades directivas», e nela toman forma os capítulos oito ao dez; a «Xestión do coñecemento e formación de directivos» é desenvolvida nos capítulos once e doce, como unha cuarta parte; para, en último lugar, propor un apartado (capítulos trece e catorce), denominado «Epílogo: función directiva institucional para tempos de mudanza».

I. «As administracións públicas na era da gobernanza»

O inicio de toda obra debería contemplar un contexto no cal se moven o resto de elementos xa introducidos. Isto é o que se persegue a través dunha primeira parte, na cal entendemos que as administracións públicas se achan ante un novo momento histórico: a «era da gobernanza». Obviamente este título responde de forma interesada ao amplo debate que liderou o movemento da Nova Xestión Pública, ou *management*, nos anos oitenta e noventa, e que con tanta clarezza foi exposto por Koldo ECHEBARRÍA en 1993, na súa obra sobre a «era do *management*»; e que foi rebatido por parte daqueles que entenden (entendemos) que o eficientismo, é só unha das posible fórmulas de comprensión da xestión pública, aínda que non a única, onde tamén deberían ser contemplados os elementos políticos inherentes a esta. SUBIRATS (1996: 160) recolle esta crítica dunha forma clara e contundente, cando sinala que «Es por ello que nos acercamos más a una concepción de la gestión pública y del

21 Seguimos así ao pé da letra a segunda das acepcións que a Real Academia Española outorga ao termo: «eclecticismo»: «2. m. Escuela filosófica que procura conciliar las doctrinas que parecen mejores o más verosímiles, aunque procedan de diversos sistemas».

22 No noso caso falaríamos de Master in Public Administration (MPA) e non dun Master in Business Administration (MBA); estes últimos programas de formación están comezando a ser amplamente criticados pola falta de realismo e de adaptación ás necesidades dos xerentes das organizacións privadas. Esta crítica foi elevada á categoría de estudo por Henry MINTZBERG en 2005, no seu texto *Directivos, no MBAs*.

23 Agás os profesores Xosé María MAHOU (Capítulo 4) e Ramón BOUZAS (Capítulo 12).

papel del gestor en la que la capacidad de interpretación política y de engarce entre fines de la sociedad definidos de forma colectiva y actividades funcionales ocupe un papel central (BARZELAY-O'KEAN, 1989, pp. 68 e ss.), y nos alejamos de una concepción que ponga el énfasis en la "neutralidad política" (ECHEBARRÍA, 1993, P. 459) o el eficientismo autorreferencial».

Por estes motivos, para a elaboración dunha posición sobre o apartado, pensouse en dous colaboradores habituais do Curso de directivos, que ademais representan dúas maneiras diferentes, aínda que complementarias, de entenderen a realidade do contorno das institucións públicas. Joan PRATS e Emilio LAMO DE ESPINOSA foron así capaces de analizar o contexto (diferente en todo caso ao contorno que será abordado posteriormente desde o enfoque estratéxico), un desde unha perspectiva institucional pública (gobernanza) e desde a mirada do republicanismo; e outro desde unha óptica máis liberal (de mercado) e relacionada coa análise socioeconómica. En ambos os casos os elementos ofrecidos, os argumentos expostos, e as conclusións alcanzadas ofrecen ao lector un panorama amplo e variado para que poida formar o seu propio criterio sobre o elemento e o escenario mundial que lles tocou vivir ás nosas institucións públicas, entre as que teñen un oco destacado as galegas.

II. «Análise e avaliación de políticas públicas»

Porén, que sería do contexto sen capacidade para analizar e avaliar aquilo que é propio das institucións públicas? Ou o que é o mesmo, que podería asumir un directivo público como acción, sen un tempo dedicado á reflexión, á conseguente decisión e á inmediata implementación do produto público?, isto é, as súas políticas e programas. Porque como nos lembra SANCHO (1999: 23-26), os produtos públicos son froito da harmonización de valores instrumentais (técnicas) e de valores políticos (propios do sistema político); desta forma a atribución de recursos a «las políticas públicas o a diferentes servicios públicos se realiza a partir del criterio político del grupo gobernante en la Administración (Zapico, 1996)».

A segunda parte da publicación centrou os seus esforzos nunha exposición dos elementos fundamentais das políticas públicas, para a que se contou con algúns dos colaboradores habituais do Programa de directivos, alén dalgún outro experto na implementación das políticas públicas en Galicia.

Son catro capítulos (4 ao 7) en que, en primeiro lugar, Xosé MAHOU nos propón unha revisión esquemática dos compoñentes esenciais da fase máis crítica da programación pública, a da implementación, e as diferentes perspectivas de análise que dela se desenvolven nos contextos da gobernanza. Juan Antonio GARDE introdúcenos na estrutura da avaliación dos programas e políticas públicas, tamén desde a perspectiva da gobernanza, e desde a experiencia da xestión da innovadora Axencia Estatal de Avaliación de Políticas Públicas e Calidade dos Servizos da Administración Xeral do Estado en España. Os profesores Ernesto CARRILLO e Manuel TAMAYO, abundan sobre a fase da avaliación das políticas públicas, centrando a análise nos instrumentos específicos necesarios para tal tarefa, pero a partir da percepción dos cidadáns; percepción, lexitimidade e axenda intégranse nun traballo especialmente interesante para a toma de decisións políticas e técnicas. Pechan o apartado Isabel DIZ e Marta LOIS, cunha exposición sintética, aínda que moi precisa, sobre a aplicación da transversalidade da política pública de xénero das administracións públicas da Xunta de Galicia.

III. «Estratexia pública e habilidades directivas»

No entanto, de nada vale ser consciente de todo o anterior, se un directivo do sector público non é quen de formular un curso de acción para a súa institución. É aquí onde entramos no terreo das competencias de análise en xeral, e do desenvolvemento de habilidades directivas en particular; isto é, das técnicas xerenciais ben definidas por MENDOZA (1996: 235-261). Máis en particular, daquelas relacionadas cos ámbitos «macro» da xestión (RAMIÓ, 1999: 278-297), como a dirección global ou estratéxica e o desenvolvemento de habilidades directivas.

Estas capacidades, ou *skills*, deberían ser postas en práctica por cada un dos decisores públicos, non só mediante un proceso intuitivo do directivo que incorpora á xestión o «sentido común» (FERNÁNDEZ, 2007: 338, 339), senón como parte dunha amplo abano de recursos técnicos no manexo dos cales o directivo público profesional debe ser adestrado. Diso depende que os cursos de acción pública a medio prazo (anos ás veces), estean ben orientados, e canda eles, ben xestionados unha gran cantidade de recursos económicos (miles de millóns de euros) e de persoal (decenas de miles de empregados públicos).

Para tratarmos estes temas de estratexia, máis comúns no eido das organizacións privadas, pero relativamente novos nas institucións públicas (ARELLANO, 2004; ORTIZ, 2006), contamos coa colaboración de José Miguel ILUNDÁIN, que foi capaz de nos ofrecer un repaso moi crítico, ben que ilustrativo, da estratexia, a través da análise dos grandes procesos de mudanza en España. O outro traballo desta parte que aborda a estratexia, é o desenvolto por Albert CALDERÓ (capítulo 9), quen define a estratexia como un compoñente da actuación directiva que debe ser estudado con detemento, con certa capacidade de prospectiva, e incluíndomos na análise o risco e a incerteza propia do ciclo político e do contorno cambiante en que nos movemos; isto é así, en gran medida, porque sen termos claros os conceptos e os límites a través dos cales se constrúen os proxectos públicos antóllasenos difícil poder levar a cabo unha boa xestión destes.

Nesta terceira parte da publicación, aventurámonos a incluír un traballo relacionado coas habilidades directivas. E fixémoslo no apartado da estratexia porque definirmos ámbitos de actuación e tempos de implementación de políticas e programas públicos, require da aplicación de especiais habilidades directivas (SHAFRITZ, RUSELL e BORICK, 2009: 381-405), entre elas, por exemplo (MENDOZA, 1996: 255), as de toma de decisións, negociación, liderado, ou traballo en equipo... Somos da opinión, de que entre estas habilidades é especialmente relevante (todas o son, sen dúbida), a que ten que ver coa comunicación; razón pola que seleccionamos un traballo elaborado por Begoña JAMARDO, colaboradora habitual do Curso de directivos, que nos introduce nos elementos básicos da comunicación, en concreto naqueles que están relacionados coa comunicación xestual, ou non «verbal».

IV. «Xestión do coñecemento e formación de directivos»

Dado que en páxinas anteriores deste primeiro capítulo, avanzamos algunhas das cuestións relacionadas coa aprendizaxe, a formación, ou o coñecemento; coidamos necesario ofrecer algúns elementos para o seu xuízo desde a práctica do adestramento directivo público. Porque o coñecemento podémolo xestionar, e a formación deberíase introducir no ciclo de xestión das unidades como un recurso máis, destinado a profundar no mesmo coñecemento.

Desta forma o coñecemento, como motor de desenvolvemento social e económico, débese incorporar ao sector público a través de prácticas de gobernanza en rede (NACIONES UNIDAS, 2004: 7, 8), ás capacidades dos directivos públicos, ás súas prácticas cotiás, no seu papel de xestores, pero tamén de deci-

sores desa ampla «zona gris» da toma de decisións, na cal son corresponsables políticos dos programas públicos, dos seus acertos e dos seus erros. Nos documentos das Nacións Unidas (2004: 7) sobre o particular, refírese de forma concreta e práctica este enfoque cando se sinala que «Para intentar pasar de los marcos éticos generales a la realidad concreta, debe abordarse la cuestión de la gobernanza de la sociedad del conocimiento, desde la perspectiva de la creación, el intercambio y la utilización de conocimientos. Habida cuenta de que los modelos unitarios no son apropiados para el desarrollo en general ni para el desarrollo de la sociedad del conocimiento en particular, será necesario establecer diferentes estructuras de gobernanza del conocimiento que respondan a las necesidades y las condiciones locales y tengan como resultado la adopción de políticas y prioridades adecuadas al contexto nacional».

Desde estes presupostos tivemos a oportunidade de contar coa participación de Joaquim TRES, quen nos achegou unha visión ampliada do que supón o *knowledge management*, desde as innovadoras propostas que os organismos internacionais, como o Fondo Multilateral de Inversións (FOMIN, Banco Interamericano de Desenvolvemento), están a propor para a xestión do coñecemento nas organizacións públicas. Outra das experiencias, descritas e analizadas por Ramón BOUZAS neste apartado, profunda nos mecanismos de formación orientados aos directivos públicos profesionais, en concreto nas competencias relacionadas coa e-Administración e o e-Goberno; neste caso, a través dos resultados da investigación encargada en 2006 pola Escola Galega de Administración Pública ás universidades de Santiago e Vigo, sobre as necesidades formativas do persoal da Administración autonómica.

V. «Epílogo: función directiva institucional para tempos de cambio»

A última parte desta publicación colectiva foi concibida a modo de epílogo, non tanto pola súa función de recapitulación como polo feito de deixar para o final da obra, a mantenta, a análise de dous elementos conceptuais relacionados coa dirección pública profesional: a función e a xestión. Manuel ZAFRA sinala de forma insistente que Rafael JIMÉNEZ ASENSIO é, quizais, o investigador español que máis e mellor comprendeu que é ser directivo público nos nosos días, caracterizado pola súa pertenza a «un colectivo estratéxico que participa en el proceso de toma de decisiones sobre todo que se dedica a asignar recursos y a formular y ejecutar políticas públicas. Ese colectivo está formado —y este es un dato determinante— por decenas de miles de personas que desempeñan su actividad en los tres niveles básicos de gobierno (central, autonómico y local), así como en la administración institucional o en las empresas públicas que dependen de esas administraciones» (JIMÉNEZ, 2006: 29, 30). A política, o poder público, entran en liza na definición da figura, funcións e elementos chave dos directivos públicos, que deben ser profesionais, que deben contribuír a reforzar as institucións públicas, para o que se ten que crear un espazo propio de xestión do seu perfil, co seu correspondente deseño de selección, competencias, carreira, retribucións, e mesmo, cesamento.

Para o peche, e con esta temática, puidemos contar con outros dous colaboradores habituais do Curso de directivos da Xunta de Galicia; ambos profesores de universidades españolas, ambos expertos investigadores nas cuestións que sobre a dirección e a xestión pública nos ocupan. Así, no capítulo trece Manuel VILLORIA consegue reunir nunhas cantas páxinas de análise, a revisión comparada necesaria para entender a esencia da función directiva profesional, onde o exercicio da dirección adquire os matices propios dunha función estratéxica para as institucións públicas. Finaliza a publicación Carles RAMIÓ, elaborando unha síntese das denominadas por el, tres dimensións do espazo directivo: directivo con perfil político, con perfil profesional e con perfil mixto definido como politécnico; para o profesor RAMIÓ, a análise das debilidades e fortalezas destas tres dimensións sitúannos ante un panorama aberto, onde un dos seus inevitables cursos de acción pasa por reforzarmos os elementos de formación directiva pública, e canda eles, os valores sobre os que asenta o seu exercicio profesional.

4. Concluindo, directivos e/ou líderes públicos? ante a sociedade do coñecemento

Este capítulo introdutorio tan só pretendeu contextualizar os retos que teñen ante si as institucións públicas en materia de función directiva profesional, para o que se recorreu ao estudo dun caso denominado Diploma de directivos, auténtico leitmotiv do Programa de directivos que a Xunta de Galicia vén realizando desde hai case dúas décadas.

O caso sérvenos para exemplificar os elementos críticos que consideramos eixos para un bo diagnóstico da xestión do coñecemento nas organizacións públicas. Así, formación, educación, aprendizaxe e coñecemento deben ser integrados nun modelo complexo que saiba dar sentido e respostas aos retos, que as transformacións do noso tempo lles presentan ás administracións públicas.

A dirección pública adquire, desta maneira, consistencia profesional e profundidade institucional, ao lle sumar ao adestramento dos directivos técnicas, valores, competencias e habilidades.

Por todos estes motivos, para nós o Curso de directivos «reinventado» (2006-2009) foi deseñado sobre a base de que a súa implementación supoñía un proceso de xeración de coñecemento, que incluía a aprendizaxe en valores do público, alén da adquisición de destrezas ou do desenvolvemento de competencias; elementos, estes últimos, para os que ademais existen formatos complementarios de adestramento directivo de ciclo curto, con modelos ben presenciais, ben *blended*, que acabaron por iniciar a súa andaina na programación directiva pública en Galicia²⁴.

Podemos estar errados, porén, na falta dun desenvolvemento regulamentario do Estatuto básico do empregado público, e dunha regulación máis concreta e de ámbito autonómico nas comunidades autónomas que integran o Estado español²⁵, a función directiva pública profesional necesita de moito debate social, ampla reflexión técnica e unha gran dose de realismo político, co fin de que o resultado do proceso non sexa un empregado público «sobredimensionado», desbordado polas demandas políticas, técnicas e sociais do seu contorno; desde logo, non desexamos que os empregados públicos que accedan a estes postos directivos estean abocados a padecer síndrome como a do «faraón» (HALACHMI).

Porque non cremos que para desempeñar o labor directivo sexa necesario aspirar a ser directivos tipo «Gama» ou «Delta», como no seu momento definira DROR²⁶; tampouco cremos en homes que deben desenvolver o «liderado feminino»²⁷ (BRUGUÉ e GOMÁ, 2008: 265-284) ou en mulleres que están obrigadas a exercer «superpoderes» en materia de toma de decisións ou de capacidade de traballo.

24 Pódese citar a recente iniciativa da EGAP nesta materia: Resolución de 16 de febreiro de 2009 pola que se convoca un curso modular de alta dirección pública, en colaboración coa Escola para as Administracións Públicas-Caixa Nova (DOG, Nº 36, 20-II-2009).

25 Deixamos á marxe toda consideración sobre o ámbito local no noso Estado, que desenvolve a función xerencial desde os anos sesenta.

26 Estes dous perfís directivos definidos por DROR, e citados por CORTE-REAL (1999: 40), contemplarían as seguintes características: «O “Gama Type” que requir calidades de gestión (clase administrativa británica) e finalmente o funcionario administrativo do futuro; O “Delta Type”, con capacidade de anticipación de problemas e solucións e tamén con calidades reformadoras».

27 Como fica destacado por ambos os autores, «Este nuevo liderazgo, en definitiva, debería personificar el cambio de mentalidad que está en la raíz de las nuevas tecnologías administrativas y gubernamentales. Sin este cambio de chip, la introducción de novedades operativas más o menos interesantes está destinada al fracaso [...] Todos aquellos que, de una manera o de otra, trabajamos en la Administración pública necesitaríamos una pequeña intervención quirúrgica que nos insertara dos chips: el de la paciencia y el de la femineidad (Clarke e Newman, 1997; Broussine e Fox, 2002)»; véxase BRUGUÉ e GOMÁ, 2008: 281.

Tan só estimamos necesario aplicar o «sentido común» (HAYS e PLAGENS, 2002), a este tipo de función de recursos humanos (como unha máis das funcións da organización e da nosa propia vida), para o que se reclama a necesidade de lograr implementar unha carreira directiva estable, procesos de selección e cesamento coñecidos e recoñecidos por todos, así como un sistema de incentivos que logre captar os homes e as mulleres idóneos dunha organización como a Xunta de Galicia, que nos nosos días selecciona e retén ao mellor do capital humano de Galicia²⁸.

²⁸ Para un total de 88 037 empregados públicos da Xunta de Galicia (Rexistro Central do Persoal do Ministerio de Administracións Públicas, agosto 2008), aproximadamente un 15 % son licenciados (grupos A); aos que lles hai que sumar todos aqueles homes e mulleres que pese a reuniren esta condición académica, optan por se presentar ás diferentes ofertas de emprego públicas, onde moitos deles aproban procesos selectivos dos grupos inferiores.

Bibliografía

- ARELLANO, D. (2004). *Gestión estratégica para el sector público. Del pensamiento estratégico al cambio organizacional*, México: Fondo de Cultura Económica.
- ARGYRIS, C. e SCHÖN, D. (1978). *Organizational learning: A theory of action perspective*, Reading, Mass: Addison Wesley.
- BELTRÁN, M. (1997). «La formación y los empleados públicos», en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, Nº 77-78: 51-68.
- BAENA, M., BOUZADA, J. e RODRÍGUEZ, D. (1994). *A reforma da función pública galega*, Santiago de Compostela: EGAP (Xunta de Galicia).
- BOUZAS, R. (2004). «La organización administrativa de la Xunta de Galicia: 20 años de autonomía», en *WP Institut de Ciències Polítiques i Socials*, Nº 235: 1-33.
- BRUGUÉ, Q. e GOMÁ, R. (2008). «Nuevas formas de gobernar: límites y oportunidades», en FLEURY, S., SUBIRATS, J. e BLANCO, I. (Eds.). *Respuestas locales a inseguridades globales. Innovación y cambios en Brasil y España*, Barcelona: Fundació CIDOB, pp. 265-284.
- BUCKLEY, R. e CAPLE, J. (1991). *La formación. Teoría y práctica*. Madrid: Díaz de Santos.
- CAÍNZOS, M. e CORRALES, J. (2008). «Una experiencia de integración de investigación y formación al servicio de la mejora de la gestión: el modelo de la Escola Galega de Administración Pública», en *XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública* (Bos Aires, A Arxentina, 4 - 7 nov. 2008), pp. 1-29.
- CONSELLERÍA DE PRESIDENCIA, ADMINISTRACIÓN PÚBLICA E XUSTIZA (2008). *Documentos para a reforma da Función Pública*, Santiago de Compostela: Xunta de Galicia.
- CORTE-REAL, I. (1999). «O capital humano na Função Pública. Investir no Homem», en VV. AA. *A Administração Pública no limiar do Século XXI: Os grandes desafios*, Oeiras: INA, pp. 35-45.
- DE LA TORRE, I. e MARTÍNEZ, E. (2003). «Evaluación de las políticas de formación en España», en BAÑÓN, R. (Comp.). *La Evaluación de la Acción de las Políticas Públicas*, Madrid: Díaz de Santos, pp. 193-205.
- ECHEBARRÍA, K. (1993). *La Administración Pública en la era del management. Reflexiones sobre una década de modernización administrativa*, Bilbao: DEUSTO.
- EGAP (2007a). *Necesidades Formativas do Persoal da Administración da Xunta de Galicia. Niveis de Organización e de Posto*, Santiago de Compostela: Escola Galega de Administración Pública (Xunta de Galicia).
- EGAP (2007b). *Necesidades Formativas do Persoal da Administración da Xunta de Galicia. Nivel Individual*, Santiago de Compostela: Escola Galega de Administración Pública (Xunta de Galicia).
- EGAP (2006). «Detección de necesidades formativas do persoal ao servizo da Administración Autónoma: un deseño de investigación», en *Documentos de Traballo*, Nº 2, EGAP (Xunta de Galicia): 3-33.
- FERNÁNDEZ, C. J. (2007). *El discurso del Management: tiempo y narración*, Madrid: CIS.
- GARDNER, B. B. e MOORE, D. G. (1976). *Relaciones humanas en la empresa*, Madrid: Ediciones RIALP (sexta edición española).
- GARUTI, M.ª G.; AGNESA, G.; KEYMEULEN, I.; SASSU, N.; SERRANO, J.; SUSO, C.; LIST, H.; e ALDEA, G. (2007). *Directrices para formar a los responsables de la formación en las administraciones públicas regionales y locales europeas*, Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública.
- HAYS, S. W. e PLAGENS, G. K. (2002). «Human Resource Management Best Practices and Globalization: The Universality of Common Sense», en *Public Organization Review: A Global Journal*, Nº 2: 327-348.
- JIMÉNEZ, R. (2006). *Directivos Públicos*, Oñati: Instituto Vasco de Administración Pública.
- LAH, T. J. e PERRY, J. L. (2008). «The Diffusion of the Civil Service Reform Act of 1978 in OECD Countries», en *Review of Public Personnel Administration*, pp. 1-18.
- LINDBLOM, Ch. E. (1999). «La ciencia de "salir del paso"», e SHAFRITZ, J. M. e HYDE, A. C. (Comps.). *Clásicos de la Administración Pública*, México D.F.: Fondo de Cultura Económica, pp. 402-422.
- LONGO, F. (2007), «La Gestió Pública com a Discurs de Valors», en LONGO, F. e YSA, T. (Eds.). *Els escenaris de la gestió pública del segle XXI*, Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya, pp. 249-281.

- LONGO, F. (2007). «Innovación en los servicios públicos: por qué, para qué y cómo», en *XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública* (Santo Domingo, República Dominicana), 30 oct. - 2 nov. 2007, pp. 1-14.
- LLORENTE, J. e POLO, C. (2002). «Actividades e instrumentos de gestión de Recursos Humanos en las APE», en CRESPO, J. e PASTOR, G. (Coords.). *Administraciones Públicas Españolas*, Madrid: McGraw-Hill, pp. 329-363.
- MENDOZA, X. (1996). «Técnicas gerenciales y modernización de la administración pública en España», en BRUGUÉ, Q. e SUBIRATS, J. (Coords.). *Lecturas de Gestión Pública*, Madrid: B.O.E.-I.N.A.P., pp. 235-261.
- MINTZBERG, H. (2005). *Directivos, no MBAs*, Barcelona: Ediciones Deusto.
- MONDRAGÓN, J. (2003). «La evaluación de los programas públicos: objeto, contenido y aplicación de diferentes instrumentos para la evaluación», en BAÑÓN, R. (Comp.). *La Evaluación de la Acción de las Políticas Públicas*, Madrid: Díaz de Santos, pp. 3-12.
- NACIONES UNIDAS (2004). «El papel del sector público en el desarrollo de la sociedad del conocimiento. Informe de la Secretaría», en Consejo Económico y Social, Comité de Expertos en Administración Pública (29-III-04): 1-16.
- ORTIZ, E. (2006). *Estrategia y gestión pública*, Madrid: Fundación Universidad Carlos III.
- PARRADO, S. (2001). «El liderazgo y la gestión directiva en las organizaciones públicas: el estado de la cuestión», en OLIAS, B. (Coord.). *La Nueva Gestión Pública*, Madrid: Prentice Hall, pp. 129-158.
- PERROW, Ch. (1993). *Sociología de las Organizaciones*, Madrid: McGraw-Hill.
- PETERS, T. (1993). *Reinventando la excelencia. El management liberador*, Barcelona: Ediciones B.
- PINEDA, P. (1995). *Auditoría de la formación*, Barcelona: Ediciones Gestión 2000.
- RAMIÓ, C. (2003). «Las auditorías de gestión: La evaluación de las dimensiones organizativas en la Administración Pública», en BAÑÓN, R. (Comp.). *La Evaluación de la Acción de las Políticas Públicas*, Madrid: Díaz de Santos, pp. 101-117.
- RAMÍO, C. (1999a). *Teoría de la Organización y Administración Pública*. Barcelona: Tecnos e Universitat Pompeu Fabra.
- RODRÍGUEZ, D. (1993). «Reforma e modernización da Administración pública galega», en *Revista Galega de Administración Pública*, Nº 5: 11-40.
- RUIZ, P. (Dir.) (2009). *Documento Técnico para la Elaboración del Anteproyecto de Ley de Empleo Público de Euskadi*, Viceconsejería de Función Pública, Marzo 2009 (sen publicar).
- SAMANIEGO, C. e DÍAZ, F. (1995). «Selección, formación y desarrollo de carreras en la Administración Pública», en RODRÍGUEZ, A. (Dir.). *Los recursos humanos en las Administraciones Públicas*, Madrid: Tecnos, pp. 249-288.
- SÁNCHEZ, M. (Coord.) (2007). *La función pública directiva en Francia, Italia y España*, Madrid: INAP.
- SÁNCHEZ, J. J. (2007). «La innovación como herramienta de la gestión pública y la gobernanza: una propuesta teórica», en *XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública* (Santo Domingo, República Dominicana), 30 oct. - 2 nov. 2007, pp. 1-17.
- SANCHO, D. (1999). *Gestión de servicios públicos: Estrategias de marketing y de calidad*, Madrid: Tecnos e Universitat Pompeu Fabra.
- SHAFRITZ, J. M., RUSSELL, E. W. e BORICK, Ch. P. (2009). *Introducing Public Administration*, Nova York: Pearson International Edition.
- SOLÉ, F. e MIRABET, M. (1997). *Guía para la formación en la empresa*, Madrid: Editorial Civitas.
- SUBIRATS, J. (1996). «Análisis de políticas públicas y gestión pública: Promesas y riesgos de una vida en común», en BRUGUÉ, Q. e SUBIRATS, J. (Selección de textos). *Lecturas de Gestión Pública*, Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas, Ministerio de la Presidencia e Boletín Oficial del Estado, pp. 153-162.
- TOÑA, I. (Dir.) (2007). *Informe. Estatuto Básico del Empleado Público y márgenes de configuración del legislador vasco para su desarrollo*, Oñati: Instituto Vasco de Administración Pública.
- UNESCO (2005). *Hacia las sociedades del conocimiento*, París: Ediciones Unesco.
- VARELA, E. J. (2006). «Documento de Trabajo 1: Reflexiones Estratégicas en torno a la EGAP y su Plan de Formación 2007» (sen publicar).

- VARELA, E. J. (2005). «De la ética al buen gobierno, pasando por la readministración: ¿Una nueva governance en la Euroregión Galicia-Norte de Portugal?», en *Revista de Pensamento do Eixo Atlântico*, Nº 8: 121-145.
- VILLORIA, M. (2005). «El liderazgo en las organizaciones públicas: problemas metodológicos y éticos», en NATE-RA, A. e VANACLOCHA, F. J. (Dirs.). *Los liderazgos en el mercado político y la gestión pública*, Madrid: Universidad Carlos III e Boletín Oficial del Estado, pp. 181-212.
- VILLORIA, M. (1997). «Modernización Administrativa y Gobierno Postburocrático», en BAÑÓN, R. e CARRILLO, E. (Comps.). *La nueva Administración Pública*, Madrid: Alianza, pp. 77-103.
- VILLORIA, M. e DEL PINO, E. (1997). *Manual de Gestión de recursos humanos en las Administraciones públicas*, Madrid: Tecnos.
- VV. AA. (1992). *La Formación de Directivos para la Modernización de la Administración Pública*, Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.

ANEXO:

«Sopa de letras directivas» (Solución)

L	O	I	D	I	R	E	C	T	I	V	O	M	T
A	T	Z	E	L	S	L	D	Q	J	P	I	V	H
R	H	A	L	I	D	E	R	A	D	O	Ñ	W	A
N	D	V	O	U	R	C	W	L	E	B	M	D	B
F	I	G	A	P	L	T	A	M	S	E	A	I	I
G	R	U	P	O	E	O	D	C	I	K	V	Y	L
C	E	G	O	D	R	W	R	P	G	D	S	A	I
A	C	V	X	E	S	T	I	O	N	A	M	L	D
B	C	T	O	R	I	N	F	V	A	T	F	E	A
P	I	A	T	I	V	E	N	I	C	C	N	U	D
E	O	I	G	A	U	T	O	R	I	D	A	D	E
K	N	L	I	S	P	U	M	T	O	F	O	R	T
U	R	D	A	N	S	D	E	I	N	I	V	E	L
N	E	U	F	I	O	Y	A	T	A	M	O	F	D
B	A	Ñ	Y	E	S	T	R	A	T	E	X	I	A

PRIMEIRA PARTE: AS ADMINISTRACIÓNS PÚBLICAS NA ERA DA GOBERNANZA

CAPÍTULO 2. ADMINISTRACIONES PÚBLICAS E DEMOCRACIA. ALGUNHAS TENDENCIAS DE FUTURO

Autor

Joan Prats i Catalá

1. Vinte anos de modernización administrativa na OCDE: leccións apresas¹

A modernización administrativa depende do contexto. Non hai políticas nin solucións de valor universal. A historia, a cultura, o momento, marcan as prioridades apropiadas en cada país. O estudo comparado ten valor, porén, axuda máis cando considera a dinámica dos sistemas que cando se centra en instrumentos e prácticas específicas.

Cómpre que os países conten cunha capacidade para formular políticas e estratexias de modernización administrativa, estruturada de maneira que permita ao goberno propor reformas específicas sen perder a perspectiva de todo o sistema político-administrativo.

Os países da OCDE comparten uns mesmos fundamentos valorativos e normativos verbo da súa gobernanza política (a OCDE utiliza esta expresión co sentido de sistema institucional político-administrativo xeral), pese a se combinaren en intensidades e de modos diferentes en cada un deles. Estas diferenzas constitúen a súa especificidade, reflexo da historia propia e particular de cada país. Os estados están animados e diferéncianse por forzas culturais enraizadas no seu pasado. E estas diferenzas que determinan a súa gobernanza pública específica inflúen na organización e funcionamento das súas administracións públicas.

As diferenzas culturais exprésanse no ámbito administrativo en áreas tales como a importancia relativa concedida aos controis sociais *versus* os controis formais, no grao de cumprimento espontáneo e efectivo das leis, no nivel dos servizos públicos, na disposición a utilizar axentes privados ou sociais na provisión dos servizos públicos, no papel recoñecido aos sindicatos, na capacidade de construción de consensos, na tendencia ao corporativismo ou na capacidade para virar a dirección do país. E estas diferenzas danse non só entre países individuais, senón tamén entre grupos de países pertencentes a herdanzas culturais distintas.

Como as institucións administrativas están embebidas dentro das máis xerais da gobernanza pública, as medidas de modernización administrativa deben considerar sempre non só a satisfacción das nece-

¹ Elaboración propia a partir de OCDE (2005).

sidades inmediatas dos usuarios e clientes dos servizos, senón que iso se faga considerando e sen deteriorar outros valores de orde superior como os integrados no grupo de responsabilidade (actuar publicamente de modo tal que se evidencie que se serven os intereses de todos os cidadáns, que se valora o impacto a longo prazo das políticas, que non se introducen cargas inxustificadas para as próximas xeracións, que se adoptan medidas «duras» cando é necesario e que se protexe sempre o interese público face a calquera tipo de intereses privados) e de lexitimidade (actúase con submisión á Constitución e ás leis, trátanse con xustiza os cidadáns e con respecto os seus dereitos individuais e colectivos, mantense o sentido de seguridade, tómanse decisións de modo transparente, salvagárdase o uso do poder coercitivo...).

Durante os últimos trinta anos os países da OCDE rexistraron mudanzas moi significativas nas actitudes cara aos gobernos e as administracións públicas. Todos os países experimentaron reformas importantes nas funcións, estruturas, sistemas de persoal e de xestión das administracións públicas. O pulo transformador tivo diversas fontes: as grandes innovacións tecnolóxicas, a crise fiscal dos estados, e cambios ideolóxicos e no contrato social.

Cal foi o resultado de dúas décadas de reformas?:

- Os gobernos non teñen menores senón maiores funcións. Após vinte anos de reformas os gobernos están máis presentes nos países da OCDE e ségueselles requirindo que interveñan. Porén, mudou moi significativamente a natureza dos problemas aos que teñen que facer fronte e os modos de intervención.
- Mudaron significativamente os modos de intervención dos gobernos: ten lugar o paso do chamado estado produtor e fornecedor de servizos ao estado regulador. A función de regulación cobre cada vez máis ámbitos como consecuencia da complexidade das sociedades, no entanto, pola mesma complexidade, a produción de regulacións require cada vez máis a colaboración de organizacións non-gobernamentais.
- O gasto público non decreceu sensiblemente na OCDE e situouse ao redor do 40 % do PIB.
- A presión crecente sobre o gasto público continúa especialmente no eido das pensións, a educación, a saúde e os servizos sociais.

Que se aprendeu ao longo de vinte anos de reformas do sector público?:

As reformas conseguiron que os gobernos da OCDE, en xeral, sexan hoxe máis eficientes, transparentes, receptivos e estean máis focalizados no desempeño que hai vinte anos. Porén:

- Os cambios feitos nas regras, estruturas e procesos non conseguiron modificar os comportamentos e as culturas. A realidade non se corresponde coa retórica e por veces as reformas produciron consecuencias inesperadas e perversas que afectaron valores subxacentes do servizo público. E moitas destas consecuencias derivan de non contemplaren as administracións públicas como parte dun sistema máis amplo de gobernanza pública.
- A modernización depende do contexto. O que funciona nun país pode non funcionar noutro por mor dos diferentes contornos institucionais dos reformadores. As reformas deben considerar o momento, a natureza dos problemas e as solucións que resulten acaídas. Outros temas que tamén dependen do contexto son a rendición de contas e o control, a implicación da sociedade civil e as empresas na provisión de servizos, o uso de mecanismos, tipo mercado, e a liña divisoria entre o público e o privado.

- As reformas teñen que se deseñar e executar sobre a base do coñecemento da dinámica do sistema de administración pública como conxunto, e do seu funcionamento como parte da estrutura dunha sociedade que reflicte unha historia única e unha estrutura institucional e cultural determinadas. As reformas teñen que calibrar os riscos e dinámicas do propio sistema administrativo.
- As mesmas técnicas e instrumentos de reforma funcionan e producen resultados diferentes nos diversos países. Para alén disto, as técnicas de xestión desenvolvidas no sector privado reveláronse problemáticas cando se trasladan á Administración pública. Non hai solucións xenéricas que se impoñan pola súa forza técnica aos problemas da Administración pública. Cada país vén dunha traxectoria histórica, constitúe un contexto único e enfróntase a problemas diferentes. As políticas de reforma administrativa actúan sobre sistemas vivos constituídos polas súas institucións, regras, valores e incentivos. O sistema quizais se instalara nun equilibrio inconveniente para os cidadáns. De aí a necesidade das reformas. Non obstante, estas non se poden considerar como a aplicación de solucións técnicas aos problemas do sistema social que se trata de reformar. As reformas administrativas son, ante todo, o contido dunha política pública, a política de administracións públicas ou modernización ou reforma administrativa, alén de seren elementos transversais de todas as políticas públicas sectoriais, na medida en que entrañen reconfiguracións dos sistemas e elevación das capacidades de xestión pública. As reformas administrativas son substancialmente políticas.
- As reformas deben considerar que a gobernación opera dentro dun marco constitucional e legal que é necesario considerar na súa globalidade. As estruturas do goberno e a administración están embebidas no sistema global de gobernanza pública. Por iso unha reforma só será efectiva cando consegue inducir o cambio nunha diversidade de actores. Por exemplo, a xestión e a orzamentación orientadas a resultados non só requiren mudanzas nas unidades concernidas, senón no Ministerio de Facenda, nos niveis políticos do goberno e nos lexisladores.
- A reforma é un proceso continuo. Non se fai unha gran reforma para sempre. Os últimos vinte anos supuxeron a aparición constante de problemas máis complexos e de reformas continuas. Mentres a sociedade continúa evolucionando, o goberno e a Administración pública deberanse seguir adaptando. No noso tempo o obxectivo chave é lograr a «eficiencia adaptativa» que pasa por construírmos e dispormos da capacidade de facermos os axustes necesarios, tendo en conta a totalidade do sistema. As políticas de xestión pública eficientes necesitan un diagnóstico claro dos problemas e unha avaliación dos resultados. O ritmo e os obxectivos das reformas foron moi diferentes nos distintos países.
- Como as reformas administrativas dependen do contexto, as políticas e estratexias de reforma débense basear na análise coidadosa dos problemas e dos resultados que se esperan. Unha estratexia de reforma exitosa ten que se orientar a crear e soste condicións para que poidan florecer «pequenas melloras», moitas delas imprevistas e imprevisibles. Algunhas condicións para o éxito dunha política de reforma son:
 - partir da avaliación honesta e independente do conseguido,
 - mobilizar recursos, xerar incentivos e perseverar, para o que hai que,
 - elaborar unha estratexia que poña a reforma na axenda política e obteña e manteña o apoio necesario para desenvolver e facer que funcionen as novas iniciativas.

Entre os achados de orde estratéxica, a OCDE salienta os seguintes:

- A presión para as reformas non procede das novas ideas nin da imitación de reformas externas, senón dos grandes cambios do contorno internacional e nacional tanto no nivel político como no social, tecnolóxico, económico, institucional ou cultural.
- As reformas teñen hoxe natureza máis política e menos técnica. Conectan cos valores da gobernanza pública e tratan de inserir os seus valores orientadores nun concepto renovado do bo goberno.
- As reformas teñen que adoptar unha perspectiva sistémica.
- A excesiva orientación cara ao cliente pode a medio prazo dificultar a reasignación de recursos e restar eficiencia adaptativa.
- A retórica das reformas debe evitar tanto ser crítica en exceso co existente como sobredimensionar o que se espera dos novos instrumentos.
- A persuasión é necesaria para impulsar as mudanzas, mais non debería anular nin se sobrepor á análise e á apreciación sobrias.
- Os cambios instrumentais en por si non poden transformar os comportamentos. Cómpre que as administracións e o seu persoal interioricen a motivación, os valores e a disciplina necesarios.
- Aínda que o intercambio de experiencias e a aprendizaxe mutua nunca foron tan importantes, a imitación das técnicas doutros resulta de pouco valor. Necesitamos mellores medios para analizar a dinámica e as prioridades do sistema administrativo en cada país e mellores hipóteses sobre as intervencións que resulten apropiadas. A mutua aprendizaxe internacional melloraría se a focalizásemos máis na dinámica de sistemas que nos instrumentos e se dispuxesemos dunha base empírica máis sólida sobre a que alicerzamos os éxitos e fracasos proclamados.

Entre os achados sobre pancas chave de política, a OCDE destaca:

- As decisións en materia de privatizacións, transición da provisión á regulación de servizos, a creación de case-mercados, o uso de contratos internos e externos... teñen de ser adoptadas non con base en principios xerais senón en termos de riscos e beneficios nunha área de política pública, e considerando os intereses a longo prazo de cada sociedade e da súa gobernanza.
- O proceso orzamentario emerxeu como un instrumento estratéxico de xestión non só para a reasignación de recursos senón tamén como plataforma para a xestión de cambios.
- As estratexias orientadas a fortalecer o control e a responsabilidade, deben considerar a necesidade de cambiar motivacións, actitudes, valores e comportamentos. A xestión por resultados pode e debe alixear os controis de *inputs* e procesos; porén, non porque a planificación e o informe formais de resultados debeñan do sistema de control, senón porque os controis formais poden ser en parte substituídos por controis sociais na medida en que o persoal interiorice as metas da organización. No entanto, todo isto implica unha maior atención aos temas de xestión por parte dos directivos da que resultaba necesaria na burocracia tradicional.
- En materia de función pública os países inclínanse máis polo sistema de carreira ou polo de emprego, pese a tomaren sempre elementos de ambos os sistemas. Os dous sistemas teñen as súas fortalezas. O risco está nas aplicacións moi casuísticas que poden minar a coherencia do servizo civil como sistema.

- A capacidade de liderado dos directivos públicos revalorizouse, o que se traduciu en reformas importantes da función directiva.
- A orientación cara aos resultados tende a se institucionalizar. Porén, sobreestimouse o potencial das reformas orientadas a resultados para mudaren o comportamento e a cultura, ignorando os límites da xestión do desempeño no sector público. Existe un serio problema de credibilidade da información sobre resultados. O desempeño, os resultados, teñen que convivir e non poden escurecer outros valores de gobernanza tales como a equidade.

2. O dereito/deberes de boa administración

A xestión administrativa non se pode avaliar só desde o grao ou nivel en que protexe os dereitos subxectivos e os intereses lexítimos dos cidadáns. *A xestión pública é sobre todo xestión dos intereses xerais. Neste sentido, o dereito a unha boa administración debe ser entendido como un dereito cívico, na medida en que non só protexe un status individual, senón que se orienta á realización dun valor de convivencia como o representado pola boa administración.*

As administracións públicas, en xeral, non só entre nós, viven hoxe unha importante crise de lexitimidade que ten dimensións moi diversas. Fronte a ela, e entre outras medidas, hai que ir construíndo o dereito dos cidadáns a unha boa administración, cuxos contornos se irán facendo progresivamente precisos. Os novos estatutos de autonomía xa abriron o camiño legal, ao seguir as orientacións marcadas polo Dereito Europeo e as propostas dos autores.

As cidadás e cidadáns temos dereito a unha boa administración

Estatuto de autonomía de Cataluña. Artigo 30

- 1. Todas as persoas teñen dereito a acceder en condicións de igualdade aos servizos públicos e aos servizos económicos de interese xeral. As administracións públicas han de fixar as condicións de acceso e os estándares de calidade destes servizos, con independencia do réxime da súa prestación.*
- 2. Todas as persoas teñen dereito a que os poderes públicos de Cataluña os traten, nos asuntos que os afectan, de xeito imparcial e obxectivo, e a que a actuación dos poderes públicos sexa proporcionada ás finalidades que a xustifican.*
- 3. As leis regularán as condicións de exercicio e as garantías dos dereitos a que fan referencia os apartados 1 e 2, e determinarán os casos en que as administracións públicas de Cataluña e os servizos públicos que delas dependen terán que adoptar unha carta de dereitos dos usuarios e das obrigas dos prestadores».²*

² Como sinala Juli PONCE (2008), «este precepto ha de ponerse en conexión con el artículo 37 del Estatuto, el cual, entre otras cuestiones, señala que este derecho vincula a todos los poderes públicos de Cataluña, que las disposiciones normativas han de respetarlo y se han de interpretar y aplicar en el sentido más favorable para su plena efectividad, que el Parlamento aprobará por ley la Carta de los derechos y deberes de los ciudadanos de Cataluña y que la regulación esencial y el desarrollo directo ha de hacerse por ley. También hay que interpretarlo sistemáticamente con el artículo 76.4 que señala que los dictámenes del Consejo de Garantías Estatutarias serán vinculantes cuando se refieren a las leyes que desarrollan o afectan derechos reconocidos por el Estatuto, como es el caso del derecho a una buena administración».

O dereito a unha boa administración non só protexe situacións xurídicas subxectivas fronte aos poderes públicos. A súa construción doutrinal e configuración legal progresivas acompañaron a expansión da discrecionalidade na xestión pública. Hoxe resulta imposible que a lei e o regulamento poidan programar detalladamente as actuacións públicas en todos aqueles sectores en que pola súa complexidade, dinamismo, diversidade e interdependencia, o lexislador se ve obrigado a recoñecer ámbitos de discrecionalidade sen os cales os directivos públicos dificilmente poderían conseguir obxectivos. E como este proceso foi acompañado dunha expansión das intervencións públicas nos ámbitos económico e social, aos controis tradicionais de legalidade engádense novas esixencias de lexitimidade no actuar administrativo como a transparencia, a participación, a eficacia, a eficiencia e a rendición de contas. O dereito a unha boa administración refírese a todo este conxunto de valores desde os que a cidadanía xulga hoxe a lexitimidade das nosas administracións.

O dereito a unha boa administración procede do cruzamento histórico entre a expansión inevitable da discrecionalidade e as esixencias paralelas da democratización. Como sinalou o conselleiro de estado francés, Sr. BRAIBANT, ata cando as autoridades administrativas teñen permiso legal para facer o que queren, non poden facer calquera cousa. A discrecionalidade sempre ten límites impostos polo servizo aos intereses xerais. Algúns destes límites son de natureza legal e están sometidos, en último termo, a revisión xurisdiccional. Porén, outros derivan do deber de boa administración, que é un deber implícito na nosa orde constitucional e legal, que se traduce na obriga dos dirixentes políticos e técnicos e de todos os empregados públicos, de dispoñer —no marco da lei e dentro dos seus poderes discrecionais— a organización, os procedementos e a xestión de recursos de modo tal que se cumpran os principios de boa administración: obxectividade, imparcialidade, legalidade, transparencia, equidade, eficacia, eficiencia, participación e responsabilidade. Para alén disto, o desenvolvemento entre nós da cultura democrática, provocou que a cidadanía xa non poida esperar a boa administración só da boa vontade discrecional dos políticos e os funcionarios públicos. *A boa administración non é nada concedido pola graza dos gobernantes senón un dereito que vai conquistando a cidadanía activa e organizada, unha dimensión máis do proceso de democratización que estamos vivindo.*³

Como sinalou Alejandro NIETO (1975: 9), hai xa máis de trinta anos, trátase en definitiva «que el jurista, como técnico del Derecho, formule y ponga a disposición de la sociedad técnicas concretas que hagan viable la realización de los intereses colectivos y generales de la misma manera que ahora existen ya para la defensa de los derechos individuales». Abofé que as técnicas para a realización do dereito á boa administración e do correspondente deber de boa administración dos axentes públicos non dependen só dos xuristas, senón do amplo campo interdisciplinar que toma por obxecto as administracións públicas. Non obstante, o dato fundamental é que o *servizo aos intereses xerais, nas condicións actuais da xestión pública, fai emerxer tanto o dereito dos cidadáns á boa administración como o deber de boa administración dos axentes públicos*. Un e outro teñen raíces sólidas tanto no Dereito Europeo e Comparado como no propio Dereito Español.⁴

O deber de boa administración está moi relacionado coa autoesixencia administrativa de calidade nos servizos públicos, aínda que vai máis alá dela. A calidade da actividade pública mereceu a atención das diversas disciplinas da administración pública que responden así á necesidade dun novo consen-

3 Manuel VILLORIA (1999: 121), sinala como a democratización é unha materia parcialmente pendente na Administración española. Esta cuestión percíbena como un problema os propios funcionarios superiores da Administración xeral do Estado, xa que, segundo os datos dun estudo de opinión de marzo de 1999, do Instituto Nacional de Administración Pública, un 51 % considera que se teñen pouco en conta os cidadáns afectados polas decisións que se toman, mentres que un 78 % e un 68 % dos enquisados consideran que a quen máis se toma en consideración á hora de tomar decisións ou deseñar proxectos é aos políticos e aos grupos de interese respectivamente.

4 A xénese europea do dereito a unha boa administración áchase estudada en TOMÁS (2004). Sobre o deber de boa administración é fundamental a obra de PONCE (2001).

so social e político sobre a xestión pública. As diversas administracións públicas reaccionaron tamén introducindo técnicas e instrumentos de calidade, incluso de calidade total. A AXE dispón dun marco regulador dos diversos programas de calidade, integrado polo Real decreto 951/2005, de 29 de xullo, polo que se establece o marco xeral para a mellora da calidade na Administración xeral do Estado. Aínda que este decreto constitúe un paso máis das políticas de calidade da etapa anterior, especialmente por lles dar maiores facilidades aos usuarios dos servizos para interviren máis activamente na mellora da Administración, pola súa insistencia na avaliación da calidade dos servizos e pola creación do Observatorio da Calidade; o certo é que segue vendo os cidadáns como meros facilitadores de voz, e a calidade da actuación pública case exclusivamente como un esforzo interno das organizacións administrativas.

O Real decreto 1418/2006, de 1 de decembro, polo que se aproba o Estatuto da Axencia Estatal de Avaliación das Políticas Públicas e a Calidade dos Servizos, marca unha clara inflexión ao recoñecer no artigo 8 do citado estatuto a «transparencia e participación cidadá», como un principio básico de actuación da axencia.

Artigo 8

- b) A Axencia prestará especial atención, na realización dos seus traballos, á consulta e participación dos cidadáns e actores interesados na avaliación das políticas públicas e a calidade dos servizos, promovendo estudos de opinión da sociedade, así como de paneis de representantes de entidades cívicas e dos axentes socioeconómicos.*
- c) O resultado das súas actividades será accesible á cidadanía e aos distintos axentes económicos e sociais interesados, así como aos investigadores, a través do plan de información e comunicación que aprobará o Consello Reitor, e incorporaráse á páxina web da Axencia.»*

Sen dúbida son avances moi meritorios. Mais *a calidade da Administración non se conseguirá con esforzos meramente internos*. Os equilibrios institucionais ou apoltronamentos entre grupos corporativos e de interese son ás veces tan poderosos que requiren do alento externo para a súa modificación positiva. Cómpre transparencia e que penetre o aire da sociedade non só a través de enquisas e estudos de opinión, tamén a través do recoñecemento do dereito á boa administración e o consecuente favorecemento da acción da cidadanía organizada.

O exposto non fica claro, se se segue considerando o dereito á boa administración como un dereito individual máis. Na realidade, como tal, o dereito á boa administración só é a síntese do conxunto, evolutivo e diferenciado por sectores administrativos, doutros dereitos que recoñecen a Constitución e as leis. *A funcionalidade institucional e o potencial reformista do dereito á boa administración só se captan se se toma en conta a súa dimensión colectiva*. En efecto, é un dereito que non garante só nin principalmente situacións subxectivas fronte aos poderes públicos, senón un dereito que exercido colectivamente por cidadáns activos, organizados colectivamente para asumiren a súa parte de corresponsabilidade na realización dos intereses xerais, pode axudar a ir superando os equilibrios institucionais instalados tempo atrás no interior da administración e que obstrúen a súa transparencia, participación e rendición de contas, e fan moi difícil a eficacia, eficiencia e calidade dos servizos. *A AXE non se elevará tirando só dos seus cabelos. A mellora das súas capacidades institucionais require de novos equilibrios entre actores aos que lles pode axudar considerablemente o recoñecemento dun dereito á boa administración entendido principalmente como dereito colectivo de participación e control público*. Dicían os antigos,

que o prezo da liberdade é a vixilancia permanente. Tamén dicían que os axentes públicos, aínda que non sexan corruptos, deben ser considerados, todos e sempre, como corruptibles. Por iso a crise de lexitimación administrativa que vivimos e que demanda a calidade ou boa administración, require de instrumentos tan fundamentais como as cartas de servizo (reformuladas) ou a Axencia Nacional de Avaliación; no entanto, a activación efectiva do deber de boa administración non se poderá facer sen o fomento dunha cidadanía organizada que exerza o seu dereito á boa administración.

O republicanismo ou humanismo cívico deixounos tamén como legado a máxima de que non pode haber boa administración sen cidadáns virtuosos. *O entendemento do dereito a unha boa administración como dereito cívico colectivo sérvenos tamén de base para construír uns deberes cívicos de correcto comportamento en relación cos distintos servizos e actuacións públicas.* En efecto, non se trata de fixar estándares só para a administración. A boa administración require hoxe, máis que nunca, dunha boa interacción entre administracións, cidadáns e empresas (gobernanza). Se os cidadáns organizados, exercendo o seu dereito a unha boa administración, non só son oídos, senón que participan e mesmo coproducen; por exemplo, as cartas de servizos, o lóxico é que estas determinen tamén estándares de comportamento para os cidadáns-usuarios, estándares que serán específicos para cada servizo ou ámbito de acción público considerados.

Por esta vía, o dereito á boa administración pode contribuír dobremente á lexitimación do actuar público, xa que unha das causas maiores do malestar con relación á xestión pública procede do desbordamento de expectativas dos cidadáns con respecto a esta. Fronte a necesidades e demandas en constante expansión e recursos sempre limitados, aínda que avancemos decididamente na calidade, sen que os cidadáns interveñan positiva e equitativamente na determinación de políticas, regulacións, prestacións e estándares, será difícil que se produzan a contención social de expectativas e a educación cívica que lle é consubstancial. Isto é tanto máis evidente, canto máis dependen os resultados dos servizos do comportamento tamén dos usuarios. O caso de tráfico pode ser paradigmático.

3. As políticas de boa administración

3.1. Consideracións xerais

O deber de boa administración non implica só aos axentes públicos senón que se estende tamén ao goberno. Como a boa administración, entraña sempre novos desafíos para a xestión pública, os gobernos teñen que manter unha tensión permanente para revisar os marcos institucionais e lexislativos, os deseños organizativos, *os procedementos, as tecnoloxías, a ordenación e xestión de recursos, as técnicas e instrumentos de xestión, as formas de relación cos cidadáns e as empresas...*, *todo o cal constitúe o contido das políticas de boa administración.* Con este nome, ou con calquera outro mellor, o que se quere indicar é que a práctica do deber de boa administración e a realización do correspondente dereito esixe unha tensión política e xerencial permanente que involucra tanto á dirección política da administración como á súa dirección técnica, aos seus axentes e aos cidadáns e empresas.

Hai moito escrito sobre a distinción entre a reforma e a modernización administrativa. E a grandes trazos quíxose significar que a reforma respondía máis ben á lóxica do plan e a modernización á da estratexia. Mais, deixándonos á parte se a palabra «modernización» pode ser no mundo de hoxe un mobilizador de enerxía colectiva, o que si é certo é que a maioría dos programas de «modernización» ensaiados non se acabaron de desprender dun concepto tecnocrático e instrumental que confiou as medidas de cambio a procesos basicamente internos. A Comisión simpati-

za máis coa idea de «democratización» das nosas administracións, aínda que é consciente do debate doutrinal existente sobre o tema. Desde estas perspectivas avanzamos a noción de políticas de boa administración que cremos que, á vista da propia experiencia española e internacional, debería ter en conta o seguinte:

- A formulación, dirección política e avaliación das políticas de boa administración forma parte da responsabilidade dos gobernos, en tanto que se trata dunha política integral que debe responder a un diagnóstico e visión sistémica, e non dun agregado de medidas de reforma ou modernización máis ou menos consistente, elaborado a impulsos de diversos departamentos.
- As políticas de boa administración deben orientarse á realización do dereito cívico dunha boa administración, o que require dispor non só de imprescindibles observatorios e instrumentos de avaliación, tamén manter un sistema eficaz de relacións cos cidadáns organizados que facilite o control, vixilancia e participación destes nos servizos e actuacións públicas.
- As políticas de boa administración non poden ser as de só un ou dous departamentos ministeriais. A súa formulación e execución debe involucrar todos os departamentos, organismos e entes públicos, incluídos os de natureza empresarial, dos que depende a percepción cívica da lexitimación do actuar administrativo. Por iso deben ser políticas que se formulen e executen en redes de actores.
- As políticas de boa administración deben merecer a atención política do goberno e do seu presidente. Requiren dun gran poder de impulso, coordinación e avaliación interdepartamental que normalmente só poderá procurar o propio presidente, un vicepresidente ou un ministro que actúe con autoridade delegada do presidente.
- As políticas de boa administración non son plans, senón estratexias. Elabóranse en rede, responden a unha visión compartida, teñen liderados claros e múltiples, establecen incentivos, fixan accións de cambio, metas e resultados, axústanse permanentemente e son receptivas ás oportunidades non coñecidas no momento da formulación. Aínda que coordinadas, impulsadas e apoiadas centralmente, recoñecen a necesidade da iniciativa ministerial e dos organismos públicos que son en todo caso os que van dirixir a execución.
- No que se refire á AXE a rede de política de boa administración contará cun mínimo de autoridade e organización formal. A creación dunha comisión interdepartamental para a boa administración, presidida por un vicepresidente ou polo ministro en que delegase o presidente, acompañada dun consello social para a boa administración no que se integrasen representacións cívicas e empresariais, poderían contribuír a abrir os procesos decisoriais actuais nestas cuestións que aínda son excesivamente internas, tecnocráticas e opacas. Na última parte deste informe insistimos máis ao pormenor nestes temas.
- Como a AXE é unha peza fundamental, mais só unha do sistema institucional político-administrativo español en que se atopa inserida, e como a calidade das actuacións públicas no noso estado composto depende en boa parte da cooperación intergubernamental, deberían tamén estar previstos mecanismos expresos de cooperación no ámbito das políticas de boa administración. Comisións sectoriais apoiadas en observatorios compartidos de boa administración poderían axudar.

3.2. Democratizar as políticas de boa administración

A boa administración non é un fin en si mesma. Se formulamos medidas de reformas ou modernización non é para facermos unha administración mellor ao xeito de «l'art pour l'art», senón para servirmos mellor a sociedade e axudarnos a construír unha sociedade mellor. A administración é, ante todo, servizo á xente, servizo civil. Se falamos de fortalecemento das capacidades administrativas é para servirmos mellor ás necesidades actuais da xente. Se presentamos cambios nos modelos de xestión é porque os vixentes non nos están servindo debidamente. Cando falamos de reestruturar á administración é co fin de axustarnos mellor aos retos actuais que supoñen avanzarmos cara a unha España mellor. As políticas de boa administración non poden ser, pois, alleas á xente, ao contrario, teñen que ser elaboradas, executadas e avaliadas coa participación das súas organizacións representativas. O fundamento destas políticas é a convicción de que a medio e longo prazo non pode haber boa sociedade sustentable sen unha boa administración.

O entendemento do que debe ser a boa administración no noso tempo non pode ser só unha construción técnica ou experta. Os principios de boa administración teñen que estar arraigados na cultura cívica e política do país e, por iso, se deben elaborar fomentando procesos sociais deliberativos sobre boas bases técnicas. Se a boa administración está normativamente clarificada e socialmente compartida, os bos gobernos contarán coa forza da presión social para ir impondo as medidas de modernización ou reforma necesarias. Se se mantén o debate da reforma ou a modernización só en círculos políticos, funcionariais ou técnicos, non se poderá saír do tradicional xustillo tecnocrático que sempre acaba sendo de efectos limitados e de curto alento.

Son este tipo de consideracións as que explican o camiño emprendido cada vez máis nos últimos anos cara a unha «desbunkerización» das políticas de modernización administrativa, que xa comezaron a saír do niño tecnocrático nos anos oitenta e primeiros noventa para contar cada vez máis coa participación dos empregados públicos e das empresas e organizacións da sociedade civil. Por este camiño estase a forxar o dereito cívico á boa administración e os correspondentes deberes de políticos, funcionarios e cidadáns.

A razón última desta «democratización», da elaboración das políticas atópase no proceso de individualización que están vivindo todas as sociedades avanzadas. Os cidadáns queren ser considerados individuos e ser suxeitos das súas vida, e asemade queren identidades culturais fortes, abertas e dinámicas (Wieviorka). A xente do noso tempo quere máis control e máis poder de elección sobre o que fai. A aceptación deferente e respectuosa da autoridade decaeu, as xerarquías sociais xa non son duradeiras nin estables e as actitudes mudaron. Na revisión de políticas recentemente emprendida polo Goberno británico (HNG, 2007) nun proceso de consulta a audiencias moi amplas e diversas sinalábase:

- *Esta revisión de políticas introduce a idea de estado estratéxico e habilitador como resposta á evolución continua das tendencias domésticas e globais. Trata de evadir o debate do estado grande ou pequeno e de reinventar o poder efectivo do estado nos tempos que corren.*
- *O propósito último do estado estratéxico e habilitador é redistribuír o poder cara a xente. Habilitar a xente para asumir o poder resulta á vez correcto e indispensable para alcanzar os obxectivos do goberno. O estado moderno necesita traballar doutros xeitos —menos por mandatos e control e máis por colaboración e asociación ou partenariado. Isto reflicte a clase de cidadáns de hoxe: inquisitivos, menos deferentes, esixentes, informados. A idea central do goberno estratéxico e habilitador é que o poder está situado nas mans da xente. Representa*

unha visión do estado que incrementa as oportunidades da xente para se implicar; empoderamos os cidadáns para que empuxen as institucións públicas a renderen contas; e aseguramos que os cidadáns se corresponsabilicen co estado para o seu propio benestar.

- *Unha vez que se tomou a decisión de intervir publicamente nun determinado ámbito social, debe sopesarse a forma de intervención tomando en conta os cinco papeis principais do Estado actual: (1) fornecedor directo dalgúns servizos; (2) comisionariado (commissioner) de servizos en cuxo caso especifica os resultados que se esperan e paga a un provedor a prestación efectiva do servizo; (3) fornecedor de información cando considera que os cidadáns dificilmente poderán facer eleccións razoables sen a provisión, supervisión ou regulación estatal de información; (4) regulador cando por diversas razóns quere asegurar que os bens e servizos producidos privadamente se axustan a certos estándares de calidade, universalidade, seguridade ou outros, e (5) lexislador cando cómpre a intervención legal para fornecer unha base incontrovertible para certos aspectos de política.*

3.3. A procura dos principios de boa administración en Europa

Ao pasar do enfoque tecnocrático da modernización ao enfoque das políticas de boa administración centradas na cidadanía, tanto na Unión Europea como en varios dos seus países vaise estendendo a práctica de ir explicitando en diversos foros, sedes institucionais e documentos o que se entende por «principios de boa administración». Tales principios, como se verá, xa están en boa parte efectivamente institucionalizados no dereito e na práctica administrativa da Unión e da maioría dos países membros. Non obstante, o grao e a forma de institucionalización varía moito dependendo da tradición legal e administrativa de cada país e do grao de desenvolvemento ou calidade institucional alcanzado en cada un deles.

Os principios de boa administración son á vez principios institucionais positivos e principios orientadores da reforma lexislativa, xerencial e do bo comportamento administrativo. Como tales, son o fundamento sobre o que se vai construíndo o dereito a unha boa administración. Comecemos coa exposición dos principios achados polo grupo de proxecto de dereito administrativo europeo⁵ e que son os seguintes:

1. *Legalidade ou obriga de se comportar conforme a Lei*
2. *Ausencia de discriminación, igualdade e prohibición de comportamento arbitrario*
3. *Proporcionalidade*
4. *Prohibición de abuso de poder*
5. *Imparcialidade, obxectividade, neutralidade da administración e os funcionarios*
6. *Comportamento funcional consistente e axustado ás expectativas lexítimas dos cidadáns*
7. *Deber de facilitar a información e o asesoramento necesario*
8. *Trato cortés do público*
9. *Deber de comportamento funcional equitativo e razoable*

⁵ Encontro de traballo do grupo sobre dereito administrativo, primeiro encontro, Estrasburgo, 29 setembro - 1 outubro 2004. *Principles of good administration in Council of Europe member States.*

10. *Uso dunha linguaxe clara, simple e comprensible*
11. *Recoñecemento do recibo de calquera petición ou demanda e indicación expresa do funcionario responsable*
12. *Seguridade de que as peticións ou queixas chegan á autoridade competente*
13. *Dereito a ser oído e a formular alegacións*
14. *Deber de resolver ou tomar decisións nun límite de tempo razoable*
15. *Deber de razoar as decisións administrativas*
16. *Deber de indicar os recursos e reclamacións posibles*
17. *Deber de notificar as decisións*
18. *Deber de respectar os principios de privacidade e de protección de datos*
19. *Deber de acceder á información e de respecto da confidencialidade*
20. *Deber de arquivar as comunicacións, peticións, documentos e decisións adoptadas*
21. *Seguridade xurídica e protección dos intereses lexítimos*
22. *Dereito de recurso contra as decisións administrativas*
23. *Acceso electrónico ás autoridades e servizos públicos*
24. *Flexibilidade das prácticas de traballo das autoridades administrativas*
25. *Eficiencia. Continuidade dos servizos públicos. Produtividade no traballo administrativo.*
26. *Transparencia das actividades administrativas. Políticas activas de información.*
27. *Sinxeleza: no esquema organizativo; coordinación de procedementos; simplificación de documentos e procedementos; principio de redución de trámites e documentos*
28. *Principio de actuación con dilixencia*
29. *Principio de mellora das regras internas da administración*
30. *Mantemento, defensa e salvagarda da propiedade pública*
31. *Formación dos funcionarios*
32. *Respecto dos requirimentos orzamentarios*
33. *Racionalización da organización administrativa*

Como se ve, trátase dunha suma heteroxénea de valores, principios e regras que se atopan na maioría dos dereitos administrativos dos estados membros e tamén en diversos textos comunitarios, entre os que se inclúen: diversas resolucións do Consello Europeo, diversas sentenzas do Tribunal Europeo de Xustiza e do Tribunal Europeo de Primeira Instancia, a Carta de dereitos fundamentais da Unión Europea, o Código de bo comportamento administrativo do defensor do pobo europeo e o tratado

que establece unha constitución para Europa. Ante a non entrada en vigor do tratado houbo unha discusión sobre a conveniencia de elaborar unha lei sobre a boa administración na Unión Europea coa finalidade de unificar nun só corpo normativo o conxunto de principios que se achan hoxe excesivamente dispersos e presentan algúns problemas de interpretación (STAATSKONTORET, 2005).

A práctica de fixar principios de boa administración mediante procesos de consulta estase a estender. Tomemos o caso do Centro para a Administración e a Política Fiscal da OCDE (2001), que elaborou como parte das súas guías fiscais un interesante documento sobre principios de boa administración fiscal.

Outro interesante proceso foi o da elaboración coidada por parte da *ombudsman* parlamentaria e dos servizos de saúde do Reino Unido, previa consulta cidadá, duns principios de boa administración, que tratan de codificar algúns anos de experiencia e que serven como importante alicerce para a apreciación de se existiu mala administración facilitando a aplicación dun test de corrección e de razoabilidade, sen prexuízo da superior xurisdición dos tribunais de xustiza.

O que en síntese queremos salientar, é que hoxe, no frontispicio de calquera política de boa administración, deberían figurar os principios de boa administración en que se debe fundamentar o pacto entre os políticos, funcionarios, cidadáns, usuarios ou clientes. Os devanditos principios son a base dun test de razoabilidade e deben interpretarse equitativamente, tomando en consideración as circunstancias de cada caso, alén de se adaptar ás especificidades de cada servizo ou actuación pública. Constitúen en todo caso unha peza chave para formar a cultura cívica e administrativa que debe cimentar a boa administración. Como exemplo:

Principios de boa administración

Boa administración por un ente público significa:

1 Actuar correctamente

- *De acordo co Dereito e co debido coidado aos dereitos dos concernidos.*
- *De acordo coas orientacións políticas (publicadas ou internas) do ente público de que se trate.*
- *Tomando en consideración as boas prácticas establecidas.*
- *Fornecendo servizos efectivos, usando recursos humanos competentes e apropiadamente formados.*
- *Adoptando decisións razoables baseadas en todas as consideracións relevantes.*

2 Estar enfocado ao cidadán

- *Asegurando que a xente pode acceder facilmente aos servizos.*
- *Informando a xente sobre o que poden esperar e sobre o que o ente público espera deles.*
- *Cumprindo os seus compromisos, o que inclúe os estándares de servizo publicados.*
- *Tratando a xente con amabilidade, dilixencia e sensibilidade, tendo en mente as súas circunstancias individuais.*
- *Respondendo as necesidades da xente con flexibilidade, o que comprende, cando resulte apropiado, a coordinación de respostas con outros servizos.*

3 Ser aberto e responsable

- Ser aberto e claro sobre as políticas e procedementos asegurando que a información e os consellos procurados son claros, precisos e completos.
- Expondo os criterios das decisións adoptadas e as razóns polas que se adoptou a decisión.
- Manexando a información correcta e apropiadamente.
- Mantendo rexistros correctos e apropiados.
- Asumindo a responsabilidade polo actuado.

4 Actuando con obxectividade e proporcionalidade

- Tratando a xente imparcialmente, con respecto e cortesía.
- Tratando a xente sen discriminación ilegal nin prexuízo e asegurando que non existe conflito de intereses.
- Tratando a xente e os temas con obxectividade e consistencia.
- Asegurando que as decisións e accións son proporcionadas, apropiadas e xustas.

5 Posibilitando emendar o mal actuado

- Recoñecendo os erros e pedindo desculpas cando resulte apropiado.
- Corrixindo erros con presteza e eficacia.
- Procurando información clara e no tempo sobre como e cando apelar ou reclamar.
- Pondo en práctica un procedemento efectivo de reclamacións que inclúa remedios xustos e apropiados cando a reclamación sexa estimada.

6 Procurando a mellora permanente

- Revisando regularmente as políticas e procedementos para asegurar que son efectivos.
- Procurando a retroalimentación e aproveitándoa para mellorar os servizos e a súa prestación.
- Asegurando que o ente público aprende das reclamacións e que as utiliza para mellorar os servizos.

Entre nós, a recentemente creada Axencia Nacional de Avaliación podería desempeñar un papel moi importante no nacemento e adaptación progresiva dos principios de boa administración para a Administración do Estado. En colaboración con outras institucións como o Defensor do Pobo, o Consello de Estado, as organizacións de consumidores e usuarios, as asociacións empresariais, os sindicatos de funcionarios..., e co apoio dun proceso de consultas moi amplo, poderíase avanzar na definición consensuada dos principios de boa administración, así como nos procedementos para a súa concreción en cada un dos centros operativos da Administración do Estado.

4. As ideas de boa administración

A evolución das institucións e prácticas administrativas áchase influída polas ideas de boa administración vixentes en cada momento. As ideas de boa administración inherentes ao paradigma burocrático non son as da nova xestión pública nin as da gobernanza (PRATS, 2005). É certo que tampouco se poden agrupar en corpos ideolóxicos ou normativos pechados. A realidade preséntaas combinadas, cruzadas, formando equilibrios diferentes e dinámicos nos diversos países. Aínda así, cada tempo trae as súas propias teorías normativas desde as que procedemos á avaliación da realidade e a establecermos tensións entre o mundo do ser e o do deber e poder ser. Os diversos actores —formais e informais— que interactúan coa administración (políticos, funcionarios, sindicatos, administrados, medios de comunicación, expertos, sectores académicos, grupos de interese), non son alleos ás ideas dominantes sobre a boa administración; ao contrario, a construción de narrativas, linguaxes, valores e paradigmas forma parte do proceso de lexitimación e cambio administrativo inherentes a unha sociedade dinámica.

4.1. Cara a unha teoría normativa da boa administración: crise da modernización como racionalidade substantiva e instrumental, e urxencia da racionalidade de procedemento e deliberativa

A partir do ano 2000, a Unidade de Prospectiva da Comisión Europea asumiu a tarefa de diagnosticar a crise de xestión vivida nos últimos anos pola propia comisión, xunto coa elaboración dun Libro Branco sobre a Gobernanza Europea. Para este efecto organizáronse diversos seminarios e encontros cuxos traballos foron amplamente difundidos⁶.

O diagnóstico realizado partiu da existencia dunha crise nas formas tradicionais de regulación, e considerou que o fondo da crise radica no inapropiado que resulta aplicar a racionalidade substantiva aos grandes problemas do noso tempo. Iso debíase a que os presupostos desta racionalidade xa non se sosteñen fronte aos fenómenos complexos que caracterizan a nosa era. Non podemos manexar a complexidade se continuamos a crer —ao modo da racionalidade substantiva— que os fenómenos obedecen a leis, que sempre podemos pór ao día tales leis e que grazas á acumulación e ao procesamento da información podemos usar o noso coñecemento para actuar con efectividade. Face esta racionalidade substantiva, é necesario clarificarmos e reafirmarmos unha nova racionalidade de procedemento. Isto implica revisarmos a concepción de racionalidade desenvolvida pola modernidade.

A modernidade foi concibida como un intento de racionalizar a sociedade. Porén, que é unha decisión racional?. A resposta é chave para entender as transformacións dos sistemas político-administrativos do noso tempo. A convicción subxacente á racionalidade substantiva é que tanto na natureza como na sociedade existen ordes de significación, verdades universais, leis da realidade que podemos descubrir por medio da razón suxeita ao método científico. A razón permítenos acceder á verdade, ao que é universal e proporciónanos a chave para as boas regulacións. Os regulamentos son racionais porque aplican a lei racional. Os actos administrativos son racionais porque concretan nos feitos a racionalidade que se postula das normas. A distinción entre a función normativa e de execución é inherente a esta concepción da racionalidade. A ciencia da administración ten por misión procurar técnicas ou racionalidades instrumentais para a mellor realización dos universais recollidos na lei ou no plan.

⁶ Quizais o máis significativo sexa *Governance in the European Union*, dentro da colección Cahiers of the Forward Studies Unit, European Comisión, 2001, ao que se pode acceder en <http://europe.eu.int>.

No entanto, todos estes supostos foron caendo e canda eles a racionalidade substantiva como chave lexitimadora da acción pública. A propia ciencia rexeitou a idea de que un «método» (no sentido positivista) nos poida permitir o acceso á verdade universal. Rexeita así mesmo que os pretendidos «universais» poidan ser determinados no seu contido. A partir da constatación dos límites, da incerteza e da revisión constante dos nosos coñecementos valorízase a idea da deliberación como requisito para chegarmos a acordos provisionais. Trátase daquela, non de descubrir o que é xusto, verdadeiro, auténtico, senón das condicións de procedemento que garantan un proceso argumentativo, discursivo, deliberativo, un verdadeiro espazo público democrático e de colocar ao seu servizo a racionalidade de procedemento. O dereito xa non se pode separar da súa aplicación. O vínculo entre ambos é o concepto de aprendizaxe.

A racionalidade de procedemento parte de que non pode pretender outra cousa que reducir a incerteza e establecer algo como «o mellor coñecemento parcial actualmente dispoñible». O proceso decisonal, ao non pretender captar ningún universal, xa non ten sentido en por si, senón vinculado ao proceso posdecisonal de mellorar os datos e de redeseñar os modelos. Ten que garantir flexibilidade e discrecionalidade para amortecer o efecto dos erros ou para ampliar as alternativas. Necesita de avaliación permanente orientada a posibilitar o proceso de aprendizaxe. Non se trata, pois, só de deliberación senón tamén de organización de formas eficaces de acceso ao coñecemento. As sociedades complexas só poden enfrontar os seus desafíos transformándose en sociedades experimentais. Para iso deben repensar as súas institucións no sentido de redeseñar os incentivos para a aprendizaxe e a eficiencia adaptativa.

A racionalidade de procedemento é especialmente relevante para todas aquelas situacións en que os resultados non dependen da acción dun só goberno senón da interacción entre este, outros gobernos, o sector privado e a sociedade civil. Nestas situacións a consecución de resultados depende da negociación entre as diferentes partes afectadas. A interacción exitosa baséase no recoñecemento das interdependencias. Son situacións nas que ningún actor, público nin privado, posúe todo o coñecemento requirido para resolver problemas complexos, dinámicos e diversos; ningún actor en por si pode conseguir a aplicación efectiva dos instrumentos de política requiridos. En tales situacións a tarefa dos gobernos muda. Consiste en facilitaren as interaccións sociopolíticas, en crearen ou estimular a creación de espazos para que os actores cheguen a acordos sobre os problemas e o seu tratamento. A gobernanza defínese entón como a estrutura ou pauta que emerxe nun sistema sociopolítico como resultado común dos esforzos de interacción de todos os actores involucrados.

Bos observadores da realidade político-administrativa europea como PETERS e PIERRE (1998, 223-243), estableceron unha correlación interesante entre a urxencia da gobernanza e a tradición corporativista de tantos dos estados europeos occidentais. Austria, Bélxica, Holanda, os países escandinavos e, en menor medida, Alemaña e Francia caracterizáronse por ter unhas relacións entre o estado e a sociedade altamente mediadas por parte dunha gran diversidade de acordos corporativos. Os empresarios e demais grupos de interese organizados, os sindicatos e as organizacións voluntarias exerceron grande e variada influencia en todos os ámbitos do proceso de políticas públicas. Outra característica importante foi a de dispor de amplos sistemas de benestar social sufragados con elevados impostos soportados polas clases medias na medida, en que estas foron tamén beneficiarias dos servizos sociais universalizados. Os estados europeos do benestar non son o produto de burocracias a perseguiren o interese xeral e a actuaren legal e imparcialmente. Contrariamente, son unha construción institucional resultante de moitos conflitos e pactos de alcance productivo e redistributivo entre os actores sociais e políticos antes mencionados. Isto obrigou a que as burocracias do benestar se afixesen a interactuar permanentemente cos actores sociais e se xerara así unha tradición de respecto mutuo e unhas capacidades importantes de negociación e xestión de conflitos.

Estas tradicións administrativas foron sacudidas pola gran crise fiscal dos setenta e a consecuencia foi unha recepción parcial e desigual da nova xestión pública, tal como xa tivemos ocasión de relatar. A énfase crecente na eficiencia e as reformas postas en marcha para ese efecto non mudaron nin a estrutura de conxunto dos servizos públicos nin o seu estilo de xestión —coa excepción singular da Gran Bretaña, desde logo—. En lugar de desenvolver a nova xestión pública, diversos estados mostraron un crecente interese en explorar novos modos de cooperación entre o estado e os intereses organizados. A longa tradición corporativista parece facilitar o camiño cara ás novas formas emerxentes de gobernanza.

Este clima influíu sen dúbida no Libro Branco sobre a Gobernanza Europea, cuxo obxectivo confesado é contribuír a superar a crise de lexitimidade mediante a apertura do proceso de decisión política e dotar este de maiores niveis de integración e responsabilidade, mellor conexión cos cidadáns e maior eficacia das políticas. O concepto de gobernanza que se adopta para tales efectos designa «as normas, procesos e comportamentos que inflúen no exercicio dos poderes no nivel europeo, especialmente desde o punto de vista da apertura, a participación, a responsabilidade, a eficacia e a coherencia».

A Comisión Europea na preparación do seu Libro Branco sobre a Gobernanza de 2001, adoptou a visión de que o modelo de gobernanza por redes se adaptaba mellor que os modelos xerárquicos tradicionais ao contexto socioeconómico actual caracterizado polos cambios rápidos, a fragmentación e os problemas de políticas, interconectados e complexos. Romano PRODI ao presentar ao libro branco ao Parlamento argumentaba que «temos que deixar de pensar en termos de niveis xerárquicos de competencias separadas polo principio de subsidiariedade e comezar a pensar en arranxos en rede entre todos os niveis de goberno, os cales conxuntamente enmarcan, propoñen, desenvolven e supervisan as políticas». Máis explícita resultaba aínda a experiencia das cidades europeas tal como se sinalaba na contribución de Eurocities aos traballos de consulta do libro branco: «As nosas cidades veñen desenvolvendo asociacións entre o sector público, voluntario e privado sobre bases cada vez máis sistemáticas. Estamos abandonando un modelo de goberno de arriba abaixo. No seu lugar estamos facendo evolucionar modelos máis participativos de gobernanza comprometendo, implicando e traballando moito máis cos cidadáns, grupos locais, empresas e axencias asociadas».

No entanto, o concepto de gobernanza desenvolto desde a Comisión Europea, non reduce o papel dos gobernos a un actor máis nas redes ou estruturas de interdependencia en que a gobernanza consiste. Os gobernos teñen unha lexitimidade e unha responsabilidade diferenciada e reforzada. A gobernanza non quita nada ao valor da representación democrática, aínda que entraña condicións máis complexas para o exercicio efectivo da autoridade. A gobernanza non elimina, senón que reforza os papel de emprendedor, facilitador, mediador, dirimidor de conflitos, negociador e formulador de regras que lles corresponde aos gobernos; porén recoñece que algunhas destas funcións poden ser tamén exercidas por outros actores empresariais ou sociais. Por encima do enxame de opinións doutrinais propias da etapa de nacemento dun novo paradigma, a gobernanza non elimina a necesidade dos gobernos, aínda que reformula as súas funcións, formas organizativas e de procedemento, os instrumentos de xestión pública, as competencias dos funcionarios e as capacidades de dirección política da administración.

4.2. Principios de boa gobernanza

O recoñecemento da necesidade da gobernanza en todos os ámbitos do actuar administrativo en que a complexidade, diversidade, dinamismo e interdependencia implicados na definición e realización dos intereses xerais fai que os modos de gobernación tradicionais da xerarquía e a xerencia non resulten nin eficaces nin eficientes, nin efectivos nin lexitimos, o que non deixa de presentar considerables problemas.

O primeiro e fundamental é o da relación potencialmente conflitiva entre democracia e gobernanza. Para que unha estrutura interactiva de gobernanza sexa democrática é preciso que o conxunto de intereses concernidos polo proceso decisional se atopen simetricamente representados no proceso decisional público de que se trate. Un mero partenariado entre sector público e privado pode constituír gobernanza, mais só será democrático na medida en que os intereses sociais en liza teñan unha oportunidade efectiva para se organizaren, informaren e participaren na interacción decisional. A gobernanza non é, pois, só nin *lobby* nin participación. Estes conceptos poden ser plenamente operativos nos modos de gobernanza representados pola burocracia e a xerencia, pois en por si non implican interacción decisional.

Se non se manexa un concepto esixente de democracia e redúcese este, por exemplo, ao concepto de poliarquía de Robert DAHL, o conflito entre gobernanza e democracia está servido. Se as estruturas de interacción decisional características da gobernanza permiten a exclusión ou o menosprezo de grupos de interese significativos, o risco de deslexitimación ou desafección democrática é moi elevado. E o de inefectividade da decisión tamén, pois é ben sabido que os intereses difusos que non poden superar os custos de organización e participación *ex ante* poden facelo perfectamente *ex post* actuando como *veto players* no momento da execución da decisión. Se a democracia ten o seu fundamento axiolóxico no valor igual de toda vida humana, do que se deriva o fundamento político do dereito á igual participación no proceso político, cando se derruba o mito da exclusiva vinculación dos representantes democráticos aos intereses xerais e se recoñece a necesidade de formular e desenvolver as decisións públicas en redes de interacción, o ideal democrático esixe a inclusión simétrica nestas de todos os intereses concernidos. Iso sen dúbida comporta novas esixencias para as autoridades públicas en relación co fomento da organización, información e participación daqueles intereses difusos que soportan os maiores custos. Ábrese así todo un campo de acción gobernamental a favor do fortalecemento das organizacións autónomas da sociedade civil para a súa inclusión nas estruturas de gobernanza, o que inclúe e supera á vez a formulación tradicional da participación cidadá.

«A pesar de su juventud, las redes ya han sido objeto de crítica al considerarlas estructuras de representación de intereses poco transparentes e impenetrables que amenazan la efectividad, eficacia, eficiencia y la legitimación democrática del sector público. Kickert ha sistematizado esas críticas:

- *Los gobiernos pueden desatender el interés general dado que participar en redes implica negociar y llegar a compromisos lo que impide realizar los objetivos preestablecidos.*
- *Las redes de gobernanza pueden obstaculizar los cambios e innovaciones políticos al dar un peso excesivo a los diversos intereses implicados.*
- *Los procesos decisionales pueden no ser transparentes. La interacción formal, las estructuras de consulta complejas y el solapamiento de las posiciones administrativas hacen imposible determinar quién es responsable de cada decisión.*
- *Si la estructura decisional verdadera se encuentra en la interacción entre los intereses privados, sociales y los gobiernos, el margen dejado para la intervención parlamentaria y los órganos de autoridad representativa es escaso, lo que puede plantear déficits democráticos graves.*

Frente a estas amenazas, las redes de gobernanza presentan aspectos positivos que están justificando su uso y extensión:

- *La formulación e implementación de políticas se enriquece con la información, el conocimiento y la colaboración aportados por los diversos actores interactuantes.*

- *Las políticas y su implementación pueden alcanzar una mayor aceptación y legitimación social consiguiendo una ejecución menos costosa y más efectiva.*
- *La participación interactiva y simétrica supone que una amplia variedad de intereses y valores serán tenidos igualmente en cuenta, lo que favorece el principio democrático.*
- *Las redes incrementan las capacidades unilaterales de los gobiernos para orientar la definición y solución de las cuestiones sociales, incrementándose así su efectividad y eficacia.*
- *Las redes reducen los costes de transacción en situaciones de toma de decisión complejas al proveer una base de conocimiento común, experiencia y orientación lo que reduce la inseguridad al promover el intercambio mutuo de información.*
- *Las redes pueden reequilibrar las asimetrías de poder al aportar canales adicionales de influencia más allá de las estructuras formales.*
- *Las redes incrementan el capital social de las comunidades.»⁷*

O Libro Branco da Gobernanza Europea (2001), avanzou cinco principios dunha boa gobernanza: «apertura, participación, responsabilidade, eficacia e coherencia. Cada un destes principios resulta esencial para a instauración dunha gobernanza máis democrática. Non só son a base da democracia e o estado de dereitos dos estados membros, senón que se poden aplicar a todos os niveis de goberno: mundial, europeo, nacional, rexional e local... A aplicación destes cinco principios reforza asema de os de proporcionalidade e subsidiariedade». Non corresponde aquí, senón desenvolver moi superficialmente os principios expresados:

- O primeiro principio proposto polo libro branco é o de apertura que impón ás institucións comunitarias o traballar de forma máis aberta desenvolvendo unha comunicación máis activa, utilizando unha linguaxe máis accesible e adoptando as medidas que en xeral conduzan a unha maior confianza dos cidadáns nas institucións comunitarias.
- O segundo principio é o de participación pois se entende que a calidade, a pertinencia e a eficacia das políticas esixen unha ampla participación cidadá tanto na fase de formulación como de implantación. Da participación agárdase tamén que reforce a confianza cidadá nas institucións comunitarias.
- O terceiro principio é o de responsabilidade que esixe a clarificación do papel de cada unha das institucións comunitarias partícipes na toma de decisións, así como dos Estados e dos demais axentes gobernamentais que interveñan no desenvolvemento e aplicación das políticas comunitarias.
- O cuarto principio é o de eficacia que esixe que as medidas adoptadas produzan os resultados buscados sobre a base duns obxectivos claros, dunha avaliación do seu futuro impacto e, no seu caso, da experiencia acumulada. A eficacia require tamén que a elaboración das políticas europeas sexa proporcionada e que as decisións se tomen no nivel máis apropiado.
- O quinto principio é o de coherencia que esixe que as distintas políticas e accións europeas sexan coherentes e facilmente comprensibles. A necesidade de coherencia é cada vez maior pois as tarefas da Unión Europea son cada vez máis complexas e diversas e superan as fronteiras das políticas sectoriais tradicionais. A coherencia require un liderado político e un com-

⁷ Exposición realizada seguindo a A. CERRILLO, *La gobernanza y sus repercusiones en el Derecho Administrativo* (pendente de publicación).

promiso firme por parte das institucións co fin de garantir un enfoque coherente dentro dun sistema complexo. A complexidade increméntase coa participación obrigada e crecente das administracións rexionais e locais, e dos intereses organizados, en palabras de ETHERINGTON e MORATA (2003: 274-275): «La gobernanza de la integración europea ha sido crecientemente caracterizada como un sistema de gobierno multinivel en el que la autoridad pública se dispersa entre los diferentes niveles gubernamentales y adopta formas diferentes en función de cada sector de políticas. Las competencias se solapan entre los diferentes niveles de gobierno y los actores políticos interactúan en cada uno de ellos. Dado este policentrismo, la imagen de gobernanza multinivel subraya el hecho de que no hay ningún actor capaz por sí sólo de dar respuestas únicas y universales a los problemas sociales. Esto es lo que explica por qué la europeización de las políticas no se ha traducido en más uniformidad sino en una especie de patchwork, una mezcla compleja de estilos diferentes de elaboración, de instrumentos y de instituciones. La metáfora de las redes y el concepto de gobernanza resultan particularmente adecuados para expresar la esencia de la gobernanza multinivel europea. El enfoque de las redes sugiere que la gobernanza habría de basarse en modelos flexibles de relación entre las autoridades públicas de los diferentes niveles, las asociaciones y los ciudadanos. Las redes se crean en función de ventajas mutuas y de objetivos compartidos, pero tienen la capacidad necesaria para adaptarse a medida que cambian los problemas y se pueden aprender nuevas respuestas. Este enfoque implica no sólo la descentralización del gobierno sino la expansión de las relaciones horizontales en el sistema de gobernanza. También suponen el fortalecimiento de la comunicación, la confianza y la reciprocidad».

4.3. Perfilando o concepto de gobernanza: as redes de gobernanza

Na actualidade fálase cada vez máis da transición do goberno cara á gobernanza. Con esta frase non se quere indicar ningunha sacudida dos fundamentos do sistema político-institucional do goberno, das leis e da lexitimidade representativa das autoridades, senón sinxelamente recoñecer que as políticas públicas se formulan e se desenvolven a través dunha abondosa cantidade de institucións, mecanismos e procesos, formais e informais, que toman formas moi variadas e que expresan pautas de interacción entre os gobernos, a sociedade e o sector privado; todo isto recibe o nome de gobernanza. Esta aproximación é conscientemente aberta. Serve para expresar que as realidades da gobernanza contemporánea non se poden captar só en termos de goberno legal e xerárquico. Porén, non vai máis aló.

Se queremos máis precisión temos que conectar a idea de gobernanza coa de rede. Tal e como fai RHODES (1997: 15), por exemplo, ao considerar o termo gobernanza como referido a un novo proceso de gobernanza expresado en redes interorganizacionais e en boa parte autoorganizadas, caracterizadas pola interdependencia, o intercambio de recursos e unha significativa autonomía respecto do estado. Aínda así, este concepto segue sendo pouco preciso para os efectos de contrastar a gobernanza coa democracia. Por iso é polo que preferimos adoptar a proposta de Eva SORENSEN e Jacob TORFING (2004), segundo a cal unha rede de gobernanza caracterízase por:

- 1 Unha articulación interdependente, horizontal e relativamente estable, porén, de actores que son operacionalmente autónomos.
- 2 Os actores interactúan mediante negociacións.
- 3 As negociacións teñen lugar nun marco regulador, normativo, cognitivo e imaxinario.
- 4 A rede autorregúlase ata certo punto.

5 A rede contribúe á produción de propósito público dentro dunha área ou a través de diferentes áreas de políticas públicas.

A rede de gobernanza vincula actores públicos, semipúblicos e privados que dependen os uns dos outros para obter resultados propios, aínda que actúan independentemente (ben que cos ollos postos nas expectativas dos demais). Os actores téñense que involucrar nas cuestións da rede e mostrar que poden contribuír con recursos e competencias que son valiosos para os outros actores. As relacións entre actores son máis horizontais que verticais, a pesar de que as interdependencias poden resultar asimétricas polo feito de que uns actores poden ser máis centrais que outros. Aínda así, as relacións baséanse no intercambio, máis que nas ordes e mandos. En principio, as autoridades públicas que participan nas redes non son máis que un actor entre outros.

Os actores interactúan en negociacións, que implican elementos de regateo e de deliberación. O regateo é inevitable porque os actores tratarán de maximizar os seus resultados particulares. Non obstante, para que a rede resulte eficaz fai falta asegurar a confianza e o sentido da obriga, polo que se deberá situar o regateo nun marco de deliberación que facilite a comprensión, a aprendizaxe e a acción conxunta. A negociación non producirá sempre un consenso unánime. Produciranse a miúdo desacordos, conflitos e antagonismos, e as decisións políticas teranse que tomar moitas veces con base en «consensos ásperos», isto é, contando con marxes de antagonismo tolerable.

As negociacións non teñen lugar nun baleiro institucional, senón nun marco relativamente institucionalizado que fornece tanto regras, funcións e procedementos como normas, valores e estándares. Este marco fornece tamén elementos cognitivos (códigos, conceptos e coñecemento especializado) e imaxinarios (identidades, ideoloxías, esperanzas e visións compartidas) (MARCH e OLSEN, 1995). As redes de gobernanza sempre son, ata certo punto, autogobernadas, no dobre sentido de que non forman parte da xerarquía nin están sometidas ás leis do mercado. As redes de gobernanza tratan de regular uns campos específicos de políticas públicas dentro dun marco que contén os elementos regulativos, normativos, cognitivos e imaxinarios antes mencionados. Con todo, estes marcos non son determinantes, senón flexibles e vanse axustando a través das negociacións e as interaccións entre os participantes na rede. Se as autoridades públicas restrinxisen demasiado o marco, entón a rede horizontal converteríase en regulación xerárquica e a presenza dos actores nun suposto máis de participación no exercicio de potestades administrativas unilaterais.

Non hai un tipo ou modelo ideal de rede de gobernanza. Todo o contrario, as redes de gobernanza poden tomar formas moi diferentes en función das circunstancias. Hai redes máis autogobernadas que outras. Hainas que se fixeron de abaixo arriba mentres que outras foron impulsadas desde arriba. Hainas que se basean máis en contactos informais, ou ben outras que están máis formalizadas; hainas permanentes ou de curta duración; unhas teñen obxectivos sociais amplos e outras constitúense por un tema específico; poden operar na escala local ou no nivel transnacional. O que é evidente é que hoxe se goberna en rede en moitos ámbitos das políticas e da xestión pública. A que se debe esta difusión innegable da gobernanza por redes de gobernanza? Implica problemas desde o punto de vista da democracia?

4.4. Razóns da emerxencia e expansión das redes de gobernanza

As redes de gobernanza non se dan só no sector público. Durante os últimos vinte e cinco anos o mundo empresarial viu como emerxían e se estendían as redes de gobernanza como unha alternativa ás formas establecidas de gobernanza dos asuntos mediante as xerarquías e os mercados (WILLIAMSON, 1996; 1996: 48-57). Algúns autores tentaron presentar unha teoría explicativa, acerca de en que condicións as redes de gobernanza representan unha alternativa ordenadora que avantaxa ás xerar-

quías e aos mercados. Integrándonos a análise dos custos de transacción coa teoría das redes sociais, algúns autores propoñen que as redes de gobernanza emerxen e se estenden como resposta ás condicións de intercambio de activos con especificidade, incerteza da demanda, complexidade das tarefas e frecuencia das relacións. Estas condicións conducen ás empresas a entrelazar estruturalmente as súas transaccións e esta estrutura de rede permítelles simultaneamente adaptar, coordinar e salvagardar os intercambios con claras vantaxes sobre as solucións provistas polas xerarquías e os mercados (JONES, HESTERLY e BORGATTI, 1997: 911-945).

No ámbito público, as redes de gobernanza espállanse non como modelo universal de xestión, senón porque en determinados ámbitos caracterizados por unha forte diversidade, complexidade e dinamismo, se considera cada vez máis que poden contribuír mellor a: a) identificaren os problemas e procuraren respostas negociadas que resulten á vez flexibles e factibles; b) cualificaren o proceso de adopción de decisións mediante a provisión de información, argumentos e apreciacións necesarias; c) estableceren un marco para a construción de consensos ou polo menos para a xestión civilizada de conflitos; e d) crearen unha responsabilidade compartida para as políticas formuladas facilitando deste xeito a súa implantación (SORENSEN e TORFING, 2004: 9).

O autor que máis contribuíu a identificar as condicións que fan emerxer a gobernanza como modo de gobernación con claras vantaxes sobre a burocracia e a xerencia foi, na nosa opinión, Jan KOOLMAN (2003). De entre os seus argumentos queremos destacar os seguintes:

- Hoxe non son só os gobernos os que se enfrontan coas grandes cuestións socio-políticas. Temas tales como a produtividade e a competitividade, a cohesión social, a prevención e xestión dos riscos, a planificación e execución de infraestruturas, a educación e a saúde, a (in)seguridade cidadá, a inmigración, a sustentabilidade ambiental e tantos outros, constitúen tamén desafíos para os individuos, as súas organizacións sociais e o sector privado. Perante os grandes temas do noso tempo, os gobernos non renuncian a ser os que establecen os «intereses xerais» en cada un dos ámbitos correspondentes. Porén, cada vez máis se considera que os intereses xerais non son transcendentales, senón inmanentes aos diversos intereses sociais; que o ideal normativo non está na súa descuberta e posterior imposición, senón na súa composición a través dun proceso de negociación como o que se pode dar nas redes de gobernanza.
- As redes de gobernanza non eliminan os modos de gobernación encarnados na burocracia e a xerencia, máis ben, conviven con eles. Hai moitos ámbitos do actuar público en que a burocracia e a xerencia resultan convenientes e necesarias para a produción de bo goberno. Por exemplo, cando se procura unha aproximación ao ben público «seguridade» desde unha perspectiva sistémica, cómpre establecer redes de gobernanza entre as forzas de seguridade e outros actores gobernamentais e non gobernamentais; mais iso non quita que a policía manteña a súa estruturación xerárquica. O que a gobernanza produce é un cambio de foco do bo goberno, que se centra agora na calidade da complexa interacción necesaria para a realización dos intereses xerais. Certamente, este enfoque cara á interacción de calidade implica fortes cambios nas ideas sobre as competencias xestoras, os procedementos e os instrumentos de xestión.
- As redes de gobernanza fanse necesarias porque os grandes retos sociais contemporáneos nunca son monocausais, senón o resultado da interacción entre varios factores que nunca son nin plenamente coñecidos, nin están causados, nin se atopan baixo o control dun só actor. Nestas circunstancias a pretensión tecnocrática de que un só actor —a autoridade pública— dispón de todo o coñecemento suficiente para garantir a decisión «racional» resulta menos crible que nunca. As cuestións que fan emerxer a gobernanza son aquelas en que nin os pro-

blemas se poden estruturar de forma inequívoca nin as solucións son tecnicamente evidentes porque permiten máis dunha alternativa «razoable». En cuestións complexas e en contornos de diversidade e forte dinamismo, o coñecemento e os recursos de control son sempre limitados e presentan amplas marxes de incerteza. Atópanse, por riba, fragmentados entre os diversos actores involucrados, polo que sen saber articular a cooperación entre os diferentes actores dificilmente se pode chegar a solucións «razoables». A chave para a gobernanza radica en saber organizar un marco ou espazo público deliberativo baseado en normas de procedemento e en actitudes dos actores que retroalimenten a confianza na interdependencia. Conscientes dos límites e dos recursos (de coñecemento e doutro tipo) de cada actor, e mais da necesidade de cooperación para chegarmos aos obxectivos pretendidos por cada un, aceptamos o marco de regras e procedementos dentro do cal interactuamos e axustamos as nosas expectativas ao que resulta finalmente aceptable polos outros, que tamén terán que axustar as súas. Se os actores aceptan as regras, procedementos e valores dun marco de gobernanza, entón terá lugar un proceso de aprendizaxe permanente que irá perfeccionando progresivamente a «institucionalización» da rede.

- As redes de gobernanza fanse tamén necesarias cando se toma conciencia de que a incerteza se estende tamén á (im)previsibilidade das consecuencias das decisións emprendidas. A anticipación das consecuencias das decisións sobre materias de alta complexidade, diversidade e dinamismo sempre ofrece marxes de incerteza que convén substituír nas análises de impacto regulatorio. No entanto, é moi difícil chegar a unha anticipación precisa, por exemplo, da distribución dos beneficios e dos riscos dunha determinada decisión pública. Isto fai que os obxectivos da gobernanza non sexan hoxe fáciles de determinar e que queden sometidos a revisión constante. Por isto mesmo, se entende que é mellor que os procesos de toma de decisións sobre os intereses xerais se compoñan sobre os conflitos, as negociacións e o consenso entre os actores involucrados.
- As redes de gobernanza baséanse no suposto de que non hai intereses xerais transcendentais aos intereses sociais e privados; non hai máis monopolio dos intereses xerais por parte das organizacións gobernamentais. Non se debe confundir a autoridade lexítima última das organizacións gobernamentais representativas (no caso de imposibilidade de consenso), co monopolio do interese xeral polos aparellos públicos. A gobernanza redescubre a política e reconceptualiza a xestión pública. Nas redes de gobernanza sempre se pode tomar máis dunha decisión razoable e a responsabilidade de aceptar o resultado da negociación sempre será do político. A política tense que axustar á lei e aos informes técnicos non controvertibles, mais xa non pode ter un fundamento exclusivamente legal e técnico. Como sinala Manuel ZAFRA «hacer política siempre es elegir entre bienes igualmente valiosos», nesta elección consiste a función do político. Os tempos aconsellan e ata esixen que, se ten remedio, non o faga só (a lexitimidade representativa non é suficiente). O remedio non é milagroso pois non pode proporcionar as imposibles seguridades da racionalidade «substantiva», porén, axuda: son as redes de gobernanza entendidas como mecanismo de composición de expectativas, de agregación de coñecementos e de recursos, de coordinación para a definición e realización dos intereses xerais.

4.5. A expansión e o acollemento internacional da gobernanza: un panorama incompleto

Os anos noventa caracterizáronse pola confluencia da nova xestión pública en avance, a urxencia da gobernanza, a constatación dos límites da democracia representativa e o ensaio de novas alternativas democráticas inspiradas en teorías diferentes ou contrapostas á democracia liberal.

Contra as pretensións do xerencialismo máis lacerante, levantouse unha viva resistencia a reducir o papel dos cidadáns ao de clientes e o das administracións públicas ao de fornecedoras de servizos. Asemade, opúxose certa resistencia á ideoloxía que acreditaba na eficacia e a eficiencia dos servizos como valores prioritarios cando non únicos da xestión pública. En paralelo ao desenvolvemento do xerencialismo despregouse tamén unha teoría do estado que establecía como a súa función central a de coordinación das actividades dos actores públicos, especialmente dos diversos niveis de autoridades públicas, e dos actores privados e as organizacións non gobernamentais para o mellor servizo dos intereses xerais. Isto denominouse gobernanza e gobernanza urbana (HILL, 2005) no nivel local.

Situándonos agora no nivel local, PETER caracterizou as principais transformacións acontecidas ou en curso, como unha transición do goberno á gobernanza local que se reflectiría nos grandes trazos xerais seguintes: a) o paso de poucas a moitas administracións públicas, quere dicir, a unha situación de multiplicidade e fragmentación administrativa; b) o paso de estruturas administrativas xerárquicas e consolidadas a estruturas administrativas diversificadas e fragmentadas, territorial e funcionalmente; c) o paso dunha xestión pública sectorial a unha xestión pública integral e transversal; d) o paso dunha xestión pública presidida polas tres «E» (economía, eficacia e eficiencia), a unha xestión pública centrada na interacción entre o sector público, o privado e a sociedade civil; e) o paso de redes horizontais pechadas a redes abertas, múltiples e espalladas; f) o paso de vínculos democráticos case exclusivamente representativos, a vínculos democráticos representativos máis esixentes e complementados coa experimentación doutras formas de participación política; g) o paso de políticas públicas altamente rutineiras á aprendizaxe innovadora; h) o paso de unidades centrais que controlan directamente, a outras que descentralizan e interveñen selectivamente; i) o paso dun liderado colexial e clientelar a outro máis personalizado e carismático. Estas transicións danse con intensidades e combinacións diferentes nos diversos países. Así, o paso do goberno á gobernanza local describe un proceso de transición a realidades diversas, mais que comparten unha convicción común: que a chave do bo goberno depende hoxe máis que da boa xestión da calidade por parte das organizacións públicas, da interacción entre estas, o sector privado e a sociedade civil; ou, mellor dito, que non podemos falar hoxe de boa xestión das organizacións públicas sen saber construír e xestionar as redes de gobernanza (PETER, 2001).

A expansión da gobernanza nos estados europeos continentais estivo facilitada polas tradicións corporativas democráticas. Austria, Bélxica, Holanda, os países escandinavos, e Alemaña e Francia algo menos, caracterizáronse por manter unhas relacións entre o estado e a sociedade moi intermediadas polos sindicatos, os empresarios e os máis variados grupos de interese que sempre meteron presión e trataron de influír nas políticas públicas. En particular, os estados europeos do benestar non son o produto dunhas burocracias benevolentes a perseguiren o interese xeral e a actuaren legal e imparcialmente. Contrariamente, son o resultado institucional agregado de moitos conflitos e pactos entre os actores sociais e políticos mencionados. Isto provocou que as burocracias do benestar, nos países de longa tradición democrática (que non é o caso español), se afixesen a interactuar permanentemente cos actores sociais, o que xerou unha tradición de respecto mutuo e unhas capacidades notables de negociación e xestión de conflitos. Isto explica, en parte, por que moitos estados europeos, a diferenza do que en xeral sucedeu cos países angloamericanos, non se lanzaron cos ollos pechados aos brazos da nova xestión pública. A longa tradición corporativa facilitou o camiño cara ás formas emerxentes de gobernanza. Máis que en aplicaren as racionalidades instrumentais da nova xestión pública, moitos estados amosaron interese por explorar novos modos de cooperación cos intereses organizados que certamente se foron facendo máis diversos e complexos que na etapa corporativista (PETERS e PIERRE, 1998: 223-243).

No nivel da Unión Europea, os autores rexistran que foi ao final dos anos oitenta e primeiros noventa que os estudos europeos empezaron a importar conceptos provenientes dos campos de análise de

políticas e, particularmente, das redes de políticas públicas, co fin de iluminaren os procesos de formulación das políticas europeas. Este desenvolvemento coincidiu e foi estimulado polo incremento importante de competencias europeas derivado da Acta Única e o Programa do mercado único. Foi neste contexto que emerxeu a metáfora da gobernanza para explicar os procesos de decisión europeos. Durante a segunda metade dos noventa, os estudos europeos viraron cara á gobernanza (KOLLER-KOCH e RITTBERGER, 2006), a medida que unha gran cantidade de análises provocaba que a Unión Europea fose vista como un sistema de gobernanza caracterizado por «un conxunto único de institucións multinivel, non-xerárquicas e regulatorias, e por unha combinación híbrida de actores estatais e non-estatais». Foi un tempo en que os autores se lanzaron a captar a natureza «de la bestia» (RISSE-KAPPEN, 1996: 53-80), isto é, a natureza *sui generis* da UE como *polity*. É neste tempo que se formulan con este obxectivo as metáforas do goberno multinivel, o estado regulador e a que finalmente acabará prevalecendo: as redes de gobernanza.

Alén do Atlántico, nos EUA, as transicións que viven os gobernos locais tamén son conceptualizadas como paso do goberno á gobernanza local (National League of Cities). O punto de partida é que nos Estados Unidos moitos líderes políticos locais están mobilizando a cidadanía para a toma de decisións, a superación de conflitos e a solución de cuestións públicas claves. Neste proceso o concepto de gobernanza democrática gaña preeminencia. Por el enténdese un modo de gobernar baseado na participación, a deliberación e a colaboración. Durante os últimos anos compartíronse unha serie de crenzas que fundamentan a gobernanza democrática; son:

- Se se conta coa colaboración de moitos grupos e organizacións pódese mobilizar moitos cidadáns e de moitos colectivos.
- Moitos problemas públicos non se poden resolver sen o esforzo, a enerxía e as ideas dos cidadáns e das súas organizacións (igrejas, asociacións, empresas e grupos non-lucrativos).
- Nos diálogos cara a cara, a xente pode aprender, procurar a empatía con outra xente de diferente orixe e puntos de vista, e mesmo mudar as propias opinións.
- As deliberacións de ampla escala e mentes abertas, onde os cidadáns consideran un amplo abano de opcións políticas, producen decisións que son máis equitativas, máis informadas e máis amplamente apoiadas.
- Dar á xente un sentido de lexitimidade política, de status e de pertenza á comunidade, promove o liderado e a responsabilidade individual.
- Cando a xente ten razóns suficientes para participar é máis probable que se involucre.

Na base destas crenzas está a idea de que as eleccións non son suficientes, que as enquisas e os estudos de opinión non traen máis que listaxes interminables de demandas, que fai falta informar e involucrar aos cidadáns na deliberación das cuestións e os recursos. Algúns líderes locais expresan que traballar directamente cos cidadáns é tan importante como representar os seus intereses, que a gobernanza efectiva da comunidade é máis que a xestión simple do goberno local e que require diferentes habilidades e actitudes por parte de políticos e funcionarios. Fai falta transcender pois as ferramentas e as estruturas da administración pública tradicional para experimentar e aplicar outras máis de acordo coa gobernanza democrática. Varias escolas de xestión xa traballan neste sentido e a literatura ao respecto é crecente.

O grande obxectivo sociopolítico inherente a estas transicións e crenzas é o de como facer as políticas públicas máis efectivas e lexitimas aos ollos da xente. Con isto, algúns autores tamén coidan que

se fortalece a democracia posto que segundo eles o principio democrático e o principio de eficacia non son separables (MAYNTZ, 1999; SCHARPF, 2000: 101-120). En efecto, ante a desafección observada coas democracias representativas en tantos países, empézase a considerar que gañar lexitimidade democrática pasa por considerar non só o xeito en que se accede ao poder, senón a forma máis ou menos efectiva en que se exerce. Os cidadáns queremos tamén resultados e estes non son posibles sen a coordinación eficaz dos esforzos e os recursos das autoridades, as empresas e as asociacións. Neste sentido, as redes de gobernanza poden constituír unha boa resposta non só en termos de eficacia xestora, senón tamén de reforzo da lexitimidade democrática.

5. As razóns do goberno estratéxico

Entre nós, da mesma maneira que no panorama do Dereito e a Administración Comparada, cando se comentan os defectos da administración e as políticas públicas, sempre xorde como unha explicación poderosa, a insuficiente coordinación e coherencia da acción dos gobernos. A coherencia do goberno mantense como unha pedra filosofal da boa administración, que obriga a unha tensión e revisión da organización e os procedementos gobernamentais case permanente, pese a sabermos que aínda que é moito o que se pode avanzar, non hai solucións máxicas que poidan pechar o tema para sempre. Os gobernos necesitan amplas marxes de flexibilidade organizativa e funcional para poder dirixir coherente e coordinadamente o inmenso aparello profesional constituído pola Administración pública (PETERS, 2005).

A nosa Constitución sinala que «o goberno dirixe... a Administración civil... (e que) exerce a función executiva e a potestade regulamentaria de acordo coas Leis» (artigo 97). Así mesmo, sinala que «o presidente dirixe a acción do goberno e coordina as funcións dos demais membros do mesmo, sen prexuízo da competencia e responsabilidade directa destes na súa xestión» (artigo 98.2). Pola súa banda a Lei 50/1997, de 27 de novembro, do goberno sinala que «En todo caso, corresponde ao presidente do goberno: ... b) establecer o programa político do goberno e determinar as directrices da política interior e exterior e velar polo seu cumprimento... m) impartir instrucións aos demais membros do goberno...» (artigo 2.2). Noutras palabras, *o presidente é o responsable de establecer a estratexia gobernamental, de dirixila, e de impulsar, coordinar e supervisar de acordo con ela as funcións dos demais membros do goberno.*

Estas atribucións resultan claves para a coherencia e coordinación do goberno, en definitiva, para a realización da axenda estratéxica do goberno cuxa fixación, adaptación flexible, seguimento e coordinación corresponde ao presidente. O presidente do goberno non é o primeiro dos ministros, senón o titular dunha función constitucional —dirección e coordinación da acción do goberno— que require a disposición dunhas capacidades institucionais ben sofisticadas, que en nada se aveñen co imaxinario infundado da «fontanaría». A presidencia do goberno é o ápice estratéxico da acción do goberno, e do seu correcto funcionamento depende en boa parte o dereito e os deberes de boa administración. O goberno dirixe a administración, no entanto, debe facelo estratéxicamente, conforme unha axenda que fixa prioridades, marco da acción dos diversos departamentos e organismos públicos. Así o defende PETERS (2005: 7), cando sinala que «Una consecuencia positiva para la coherencia y coordinación gubernamental proviene del énfasis puesto en los últimos veinte años de reformas en la gestión estratégica y en la selección de objetivos más claros para el sector público. Una de las primeras cosas que el político y el administrador descubren hoy es que la mayoría de los objetivos estratégicos de los gobiernos atraviesan las divisiones organizativas convencionales y requieren trabajar horizontal o transversalmente. De este modo, ejercicios tales como la implementación de las áreas de resultados estratégicos en Nueva Zelanda, los portafolios estratégicos en Finlandia y (en grado más

limitado) la Ley de Resultados y Desempeño del Gobierno de los Estados Unidos requieren que los gobiernos piensen colectiva y horizontalmente sobre las metas que se proponen para su mandato y lo que debieran hacer para conseguirlas. Estos programas se encuentran con que las estructuras departamentales y jerárquicas existentes no son adecuadas para la gestión gubernamental estratégica. Pero en la medida que los gobiernos quieran dirigir por resultados estratégicos bien establecidos resultará más evidente la necesidad de coordinar diversos programas a cargo de diversos departamentos en la medida que todos son relevantes para la consecución de los resultados propuestos. Una gran cuestión de nuestro tiempo es cómo puede ser creado este Santo Grial de la buena administración en el mundo real de la gobernación. Las soluciones no pueden ser únicas ni permanentes. Dependen de la cultura política y administrativa de cada país, del sistema presidencial y parlamentario vigente, de la presencia de gobiernos unitarios o de coalición, de la naturaleza de los partidos políticos y de su liderazgo, de las relaciones instaladas entre política y administración, de la existencia de un estado unitario o federal y del peso e importancia de las relaciones de gobierno multinivel...».

Hai moitas razóns que avogan pola permanencia da lóxica vertical e departamental do goberno. De feito esta é a lóxica subxacente á regulación contida na Lei do goberno que, a pesar da súa data (1997), non concedeu a prioridade debida aos temas da horizontalidade, da coordinación da acción governamental e da condución estratéxica do goberno.

A verticalidade e departamentalidade seguirán porque, á parte das definicións legais, existen razóns moi poderosas que as manteñen: o desexo dos gobernos de serviren a grupos sociais determinados que á súa vez requiren do goberno que dispoña dunha organización pública específica para xestionar os seus intereses; a especialización profesional dos funcionarios e a súa conexión coas diferentes redes profesionais involucradas en cada ámbito particular de xestión; a existencia de comisións lexislativas que se corresponden cos departamentos ministeriais e que teñen como referentes sociais as mesmas redes profesionais e clientelares dos departamentos; a crenza de que a responsabilidade concentrada nun só departamento ou sector permite unha mellor rendición de contas sen o risco de dilución de responsabilidades que comporta a horizontalidade...

Porén, os riscos da verticalidade son tamén notorios: atribúese ao decano BERTHELEMY o dito de que «a Administración fai cantar ao Lexislativo e bailar ao Executivo» e aínda resoa nos círculos políticos e administrativos franceses a frase de que «Lle Ministre épouse son Ministère», o que o converte tanto no director político deste, como no defensor dos programas e intereses do departamento ante o goberno. Na medida en que as políticas públicas seguen un proceso xestado principalmente nos departamentos, e esta xestación non se fai en condicións suficientes de transparencia e participación de todos os sectores concernidos, as iniciativas departamentais tenderán a fragmentar a acción do goberno e, no peor dos casos, a clientelizar esta. *A existencia dun goberno estratéxico non elimina a iniciativa, dirección e responsabilidade ministerial, senón que as enmarca, supervisa e instrúe para asegurar que contribúen efectivamente á axenda estratéxica do goberno.* Na realidade só un goberno estratéxico pode asegurar unha coordinación política activa xenuína.

5.1. Coordinación política a través de reorganizacións na cúspide governamental en países da OCDE

A medida que as condicións da globalización foron facendo emerxer cuestións cuxa complexidade desbordaba os límites das xurisdicións departamentais e requiría graos crecentes de coordinación activa, os gobernos, e especialmente os seus presidentes, fóronse dotando dos medios necesarios para o seu fornecemento. A política, a administración e o Dereito Comparado mostran unha ampla panoplia de técnicas organizativas e de procedemento de variado uso, de entre as que destacamos as seguintes:

- 1 Desenvolvemento de *staffs* e organizacións que asistan o presidente na súa función de coordinación. O caso máis notorio é a Oficina Executiva do Presidente dos Estados Unidos que non só contén o *staff* do presidente senón un importante número de organizacións de seguimento e coordinación como a Oficina de Xestión e Orzamento, o Consello de Asesores Económicos e o Consello Nacional de Seguridade. Os últimos presidentes tamén crearon unha organización na Casa Branca para coordinar a política doméstica, aínda que o nome e as responsabilidades destas organizacións variaron bastante. Existen oficinas similares noutros gobernos (*Bundeskanzlersamt* en Alemaña, o *Kansli* en Suecia e o Departamento do Primeiro Ministro e do Gabinete en Australia), con todo, tenden a non estar tan plenamente articuladas como nos Estados Unidos. Estas oficinas adoitan ser organizacións flexibles e poden crear forzas de tarefa ou estruturas temporais para afrontaren cuestións cambiantes e interpretacións de cuestións.
- 2 Outra vía máis xeral para conseguir coordinación desde o centro, consiste en crear organizacións que informan directamente o presidente en materia de xestión orzamentaria, de persoal, ou que teñen asignadas a responsabilidade principal para a coordinación política e a xestión central de determinadas cuestións. É o caso do Tesouro na Gran Bretaña, do Secretariado do Tesouro no Canadá e dos departamentos do servizo público e dos ministerios de facenda en numerosos países. Estas organizacións poden empregarse para reforzar as prioridades do presidente, mais tamén adoitan desenvolver prioridades e estilos xerenciais propios, así como un poder substancial sobre as políticas.

Todas estas organizacións, ou axencias centrais, poden desenvolver un papel moi positivo para a coordinación, aínda que tamén poden xerar conflitos substanciais coas axencias de liña directamente encargadas das actuacións públicas, conflitos que constitúen un dos tópicos clásicos da política interorganizativa no sector público. A presenza e o papel destas organizacións centrais incrementouse moito nos últimos anos. Na medida en que foron tempos propicios para a descentralización, os mecanismos convencionais de control político desvalorizáronse e só se mantivo o control orzamentario como instrumento decisivo, o que reforzou o papel dos ministerios de facenda. A tendencia á xestión por desempeño ou resultados tamén reforzou a posición deste ministerio nos procesos de control e rendición de contas. En calquera caso, para ser plenamente efectivas, as organizacións centrais deben contar co apoio inequívoco do presidente.

- 3 A coordinación activa de políticas pode ter o seu lugar natural no Consello de Ministros, sempre que se dispoña dun liderado adecuado tanto do presidente como da estrutura técnica que serve ao Consello de Ministros. O liderado ten que ser suficiente para redireccionar a discusión das cuestións e fortalecer a coordinación política. Non obstante, mesmo cun presidente forte, unha coordinación estreita co ministro de facenda resulta crucial para conseguir un goberno coherente.
- 4 Os consellos de ministros ou gabinetes poden ser órganos demasiado amplos (a pesar da súa tendencia á redución nos últimos anos), para coordinar efectivamente os programas, sobre todo tendo en conta a tendencia dos ministros a defenderen os intereses do seu respectivo departamento. Os problemas importantes que non son fáciles de definir e que «cortan» a través de varios departamentos son abordados moitas veces creando comisións do consello ou gabinete coa finalidade de fixar prioridades e coordinar políticas a través de varios portafolios. Un recurso organizativo interesante foi a creación do Comité de Planificación e Prioridades dentro do gabinete, como se fixo no Canadá, que ten a vantaxe de pretender unha coordinación integral e o inconveniente de posibilitar unha centralización excesiva. Outra aproximación alternativa consiste en crear unha serie de comisións do gabinete ou con-

sello de ministros e responsabilizar a cada unha delas dun ámbito de políticas requirido de estreita coordinación. A vantaxe é que estas comisións sentan os ministros para concertar a súa propia coordinación, normalmente baixo a iniciativa e supervisión dun vicepresidente ou ministro líder. O inconveniente radica en que os límites entre as áreas de política e en consecuencia entre as comisións ou comités non sempre son claros. Por exemplo, as políticas sociais, as de mercado de traballo e as educativas, cando se contemplan desde a perspectiva da competitividade, aparecen moito máis interrelacionadas.

- 5 Outro recurso de coordinación consiste na creación de ministros sen carteira ou cun portafolio adicional de coordinación. Por exemplo, en Holanda asignouse a un ministro a responsabilidade adicional de coordinar todos os programas que concernían aos inmigrantes, incluída a regulación da súa entrada e a súa participación no mercado de traballo. Tamén foi o caso de ministros sen carteira coa responsabilidade de integraren os servizos provistos a determinados colectivos (novos, mulleres, clases medias...). Os inconvenientes maiores deste recurso consisten en que, no caso dos ministros sen carteira, ao careceren dunha base de poder departamental, poden carecer dos recursos necesarios para unha coordinación efectiva, a non ser que se trate de políticos con vínculos moi fortes co presidente. No caso dos ministros cunha responsabilidade adicional de coordinación o inconveniente é que tenderán a priorizar os asuntos do seu propio departamento e responsabilidade directa e a pospor a súa responsabilidade de coordinación. Outra solución moi próxima á anterior consiste en desenvolver un sistema de ministros junior que poden axudar a coordinar os seus respectivos ministerios e quizais aceptaren responsabilidades para servizos a grupos específicos ou outras funcións especiais. Con todo, os ministros *junior* terán ata certo punto os mesmos problemas que os ministros sen carteira. En tanto que aspirantes a líderes políticos, os ministros *junior* tratarán de xestionar a través de ministerios que están baixo a dirección de políticos poderosos e dificilmente poderán ter éxitos completos, mesmo poden ver o seu cargo en contradición coas súas perspectivas de carreira na medida en que se deban confrontar con ministros *senior*.
- 6 Outras veces recorreuse á creación de superministerios dos que se agarda que desenvolvan os seus propios mecanismos de coordinación entre o gran número e diversidade de programas que comprenden. Un caso extremo foi o do Goberno suízo que quedou reducido a sete departamentos dos que se espera que serán capaces de producir unha maior congruencia política interna. Outros países intentaron similares estratexias. O problema é que as ganancias de coordinación que se conseguen poden ser máis aparentes que reais debido a que se debe crear unha subestrutura ministerial que xera os seus propios problemas de coordinación co risco de dar por resolto un problema que segue en gran parte persistindo. Para alén disto, a coordinación subministerial concede un papel preponderante aos altos funcionarios, en comparación coa coordinación en consello de ministros que concede toda a importancia aos políticos, e os criterios de coordinación non teñen por que ser os mesmos.
- 7 Outra aproximación ao problema da coordinación consiste na creación de comités asesores que reúnen os representantes de todas as organizacións concernidas. Por exemplo, nos países escandinavos cada ministro ten un consello asesor composto polos representantes dos grupos de interese, alén doutros departamentos ministeriais. Este sistema funciona ben nestes países dada a súa tradición de decisións consensuadas e o seu universo de grupos de interese ben desenvolvidos. Unha variante dos comités asesores está constituída polos comités de xestión. Dada a tendencia ao uso crecente de organizacións desagregadas do goberno, nos países que van practicando o sistema das axencias, pode resultar conveniente utilizar o mesmo sistema desenvolto nos países escandinavos. Este consiste en crear consellos integra-

dos por persoal da axencia e doutros departamentos e por outro persoal externo coa finalidade de que acheguen unha perspectiva máis ampla sobre as funcións e o papel da organización e axuden a producir unha mellor coordinación.

- 8 Outro medio ao que acoden os gobernos é á xestión interministerial. Para iso unhas veces créanse forzas de tarefa ou grupos de traballos temporais para conceptualizar unha cuestión política claramente transversal. Ás veces concédeselles autoridade executiva, como sucede cos proxectos de misión en Francia ou os grupos de proxecto en Alemaña, mais non é o usual. Estes grupos de traballo ou forzas de tarefa oriéntanse xeralmente á identificación e clarificación de problemas e de posibles vías de resposta. As cuestións transversais requiren en xeral un pensamento e perspectiva máis ampla que a que é propia dunha soa axencia ou departamento. Este método resulta particularmente útil cando a identificación do problema e das posibles liñas de solución pode facerse nun tempo limitado.

5.2. A función de coordinación política do gabinete do presidente e da oficina ou secretariado do goberno nos países OCDE

Tamén neste punto existe unha grande variedade estrutural. Porén, mentres que as estruturas varían, as funcións das oficinas de apoio ao goberno, por estaren moi orientadas á coordinación política, son adoito similares e polo xeral abranguen as seguintes:

- Funcións técnicas e loxísticas relacionadas coas sesións do consello de ministros
- Planificación estratéxica e planificación do traballo
- Coordinación política, asesoramento político e resolución de conflitos
- Funcións legais
- Funcións de comunicación
- Funcións de seguimento ou supervisión
- As súas propias funcións de xestión interna

O tamaño e a estrutura dos gabinetes dos primeiros ministros ou presidentes tamén varían moito, mais habitualmente comprenden as funcións de:

- Apoio loxístico
- Asesoramento político e de políticas
- Redacción
- Apoio de comunicación

Ás veces as oficinas do goberno e os gabinetes dos primeiros ministros organízanse conxuntamente e outras por separado, porén, non por iso, nos casos de organización separada, deixan de traballar nunha colaboración moi estreita.

Un dato sorprendente no panorama do goberno comparado é que non só as oficinas dos gobernos, senón tamén os gabinetes dos presidentes están ao cargo de persoal que nunha boa parte son fun-

cionarios públicos. Desde logo os nomeamentos políticos ocupan as posicións máis sensibles, mais polo xeral dáse unha combinación de funcionarios públicos e nomeamentos políticos temporais que consegue salvar un elemento de continuidade cando se muda o goberno.

Á fronte da oficina do goberno adoita existir un político coa categoría de ministro. Así sucede en catorce dos países estudados pola OCDE. Non obstante, en doce países a oficina do goberno estaba dirixida por un funcionario público do máis alto rango, e en dez deles o director non cambia cando o fai o primeiro ministro.

As tarefas dos gobernos e as administracións actuais son complexas e multidimensionais e o seu tratamento require manexar dimensións moi variadas como a económica, a diplomática, a moral, a legal e outras que ás veces non resultan facilmente reconciliables. As oficinas do goberno asumen a responsabilidade de apoiar o consello de ministros no cumprimento das funcións seguintes:

- Estableceren prioridades estratéxicas
- Tomaren decisións sobre as grandes cuestións do momento
- Comunicación
- Asumiren a responsabilidade colectiva polo desempeño do goberno
- Velaren pola coherencia da política do goberno e, en especial, por que os recursos financeiros e de persoal que resulten necesarios para implantar as súas propostas estean asegurados e por que os intereses dos diferentes ministerios foron identificados e conciliados

A función de coordinación das oficinas do goberno, debe ter en conta que a iniciativa das políticas seguirá estando en mans principalmente dos ministros. Certamente que estes actuarán no marco do programa estratéxico do goberno ou da coalición governamental, por instrución do primeiro ministro ou por requirimento do propio consello de ministros, mais aínda así, o ministro ten unha considerable marxe de discrecionalidade canto á natureza, o contido, o alcance e o tempo das políticas emprendidas. En calquera caso as oficinas do goberno teñen que asegurar que as políticas, especialmente aquelas con forte carga de innovación, foron adecuadamente coordinadas, o que implica:

- Aseguraren que as cuestións sectoriais e transversais se consideraron
- Aseguraren que a análise e material analítico (fiscal, económico, social, ambiental, regulatorio...) que acompaña as propostas dos ministerios responde á calidade estándar esixible
- Aseguraren que as propostas dos ministerios son coherentes co programa estratéxico e as prioridades orzamentarias do goberno
- Aseguraren que os desacordos entre ministros sobre os materiais sometidos ao goberno se resolven ou minimizan nas sesións previas ao consello de ministros.

A implicación das oficinas do goberno na maioría das propostas ministeriais será limitada. Porén, cando se trate de asuntos particularmente complexos, estratéxicos, sensibles e que afecten un número amplo de axencias, a oficina do goberno terá un papel máis activo e poderá establecer mecanismos do tipo comités interministeriais de altos funcionarios públicos para asegurar que os ministros traballan activamente para concertar as súas accións. En calquera circunstancia, a capacidade das oficinas do goberno para contribuíren á coordinación efectiva das políticas depende de:

- O grao en que os ministros acepten o papel de coordinación activa por parte da oficina do goberno, o que depende á súa vez do liderado que a lexislación e a cultura política outorguen ao primeiro ministro ou presidente
- A capacidade da oficina do goberno para establecer unha rede ben desenvolvida de contactos cos ministerios
- A existencia de mecanismos efectivos de solución de conflitos, xa sexa mediante o exercicio de arbitaxes, xa sexa mediante a celebración periódica de sesións preparatorias das reunións do consello de ministros, xa sexa promovendo encontros *ad hoc* de altos funcionarios, xa sexa mediante o uso de comités ministeriais para discutir cuestións en profundidade e resolver conflitos antes do consello de ministros. Estes mecanismos non son excluíntes entre si.

Quizais a función máis importante do gabinete do presidente e das oficinas do goberno consiste en coordinaren a preparación do programa do goberno e o seu encaixe co orzamento. Dispor dun marco estratéxico resulta esencial para alcanzar coherencia política. Constitucionalmente, as democracias parlamentarias só requiren que o presidente someta ao Parlamento o seu programa de goberno, porén, isto ten a súa expresión en niveis moi xerais e despois a operativa require elaborar plans de acción máis detallados e vinculados á asignación de recursos. As oficinas do goberno asumen as seguintes funcións en relación á planificación estratéxica:

- Aseguraren que teñen lugar as deliberacións do goberno sobre as súas prioridades estratéxicas en beneficio dunha apreciación ampla da situación económica, social e política no seu conxunto
- Aseguraren que as prioridades estratéxicas están harmonizadas con outros documentos de estratexia do goberno, especialmente coas estratexias fiscais e económicas e con outras políticas e estratexias de reforma claves
- Aseguraren que o proceso de preparación do orzamento toma en conta e reflicte as prioridades estratéxicas
- Aseguraren que os plans de traballo dos ministros reflicten as prioridades estratéxicas do goberno
- Aseguraren que o primeiro ministro se atopa regularmente informado dos novos desenvolvementos que afecten as prioridades estratéxicas e o plan de traballo anual, e das posibles respostas ou axustes cando foren necesarios.

Bibliografía

- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (2001). *La Gobernanza Europea*. Un Libro Blanco, Bruselas 25 xullo 2001.
- ETHERINGTON, J. e MORATA, F. (2003). *Global y Local. L'Impacte de la Globalització en els Sistemes Territorials*, Barcelona: Editorial Pòrtic.
- HILL, H. (2005). «Urban Governance and Local Democracy (paper for the Study Group IV, Local Governance and Democracy)», en *EAGP-Conference «Reforming the Public Sector: what about the Citizens?»*, Bern (Switzerland). 31 agosto – 3 setembre.
- HN Government (2007), «Building on Progress: Public Services», en *HN Government, Policy Review*, marzo 2007 (<http://collections.europarchive.org/tna/20070701080507/http://www.cabinetoffice.gov.uk/strategy/download/su/review/building.pdf>).
- JONES, C., HESTERLY, W. S. e BORGATTI, S. P. (1997). «A general theory of network governance. Exchange conditions and social mechanisms», en *Academy of Management Review*, Nº 22: 911-945.
- KOHLER-KOCH, B. e RITTBERGER, B. (2006). «The Governance Turn in European Union Studies», en *ARENA Seminar*, 23 maio 2006.
- KOOIMAN, J. (2003). *Governing as Governance*, London: Sage.
- MARCH, J. G. e OLSEN, J. P. (1995). *Democratic Governance*, Nova York: The Free Press.
- MAYNTZ, R. (1999). «New Challenges to Governance Theory», en *Paper* presentado en el *Max-Planck Institut für Gesellschaftsforschung*.
- NATIONAL LIGUE OF CITIES. «Strengthening Democratic Governance. The Rise of Democratic Governance: How Local Leaders are Reshaping Politics for the 21st Century» (www.nlc.org).
- NATIONAL LIGUE OF CITIES. «Building Democratic Governance: Tools and Structures for Engaging Citizens. A Report from NLC's Program» (www.nlc.org).
- NIETO, A. (1975). «La vocación del Derecho administrativo de nuestro tiempo», en *Revista de Administración Pública*, Nº 76.
- OECD (2005), *Modernizing Government. The Way Forward*. París: OCDE.
- OECD (2001). «Principles of good tax administration – Practice note», en *Center for Tax Policy and Administration*, Maio 2001.
- PETER, J. (2001). *Local Governance in Western Europe*, London: Sage.
- PETERS, B. G. (2005). «Concepts and Theories of Horizontal Policy Management», en *X Congreso Internacional del Clad sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Santiago, Chile, 18-21 outubro 2005.
- PETERS, B. G. e PIERRE, J. (1998). «Governance without government? Rethinking public administration», en *Journal of Public Administration and Theory*, Vol. 18: 223-243.
- PONCE, J. 2008. «Derecho, buena administración y buena gobernanza», en CERRILLO, A. (Coord.). *La Práctica de la Gobernanza en Cataluña*, Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya.
- PONCE, J. (2001). *Deber de buena administración y derecho al procedimiento administrativo debido. Las bases constitucionales del procedimiento administrativo y del ejercicio de la discrecionalidad*, Valladolid: Editorial Lex Nova.
- PRATS, J. (2005). *De la Burocracia al Management. Del Management a la Gobernanza. Las Transformaciones de las Administraciones Públicas de Nuestro Tiempo*, Madrid: INAP.
- RISSE-KAPPEN, T. (1996). «Exploring the Nature of the Beast: International Relations Theory and Comparative Policy Analysis Meet the European Union», en *Journal of Common Market Studies*, Vol. 34, Nº 1: 53-80.
- RHODES, R. A. W. (1997). *Understanding Governance – Policy networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Buckingham/Philadelphia: Open University Press.
- SCHARPF, F. (2000). «Interdependence and Democratic Legitimation». en PHARR, S. J. e PUTNAM, R. (Eds.). *Dissaffected Democracies. What's Troubling the Trilateral Countries?*, Princeton: Princeton University Press, pp. 101-120.

- SORENSEN, E. e TORFING, J. (2004). «Making Governance Networks Democratic (working paper)», en *Center for Democratic Network Governance* (www.demnetgov.ruc.dk).
- STAATSKONTORET (2005). «Principles of good administration in the European Union», *paper*.
- TOMÁS, B. (2004), *El Derecho fundamental a una buena administración*, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- VILLORIA, M. (1999). «El papel de la burocracia en la transición y consolidación de la democracia española: primera aproximación», en *Revista Española de Ciencia Política*, Vol. 1, N° 1.
- WILLIAMSON, O. E. (1996). *The Mechanisms of Governance*, Londres: Oxford University Press.
- WILLIAMSON, O. E. (1996). «Economic Organizations: The Case for Candor», en *Academy of Management Review*, N° 21: 48-57.

CAPÍTULO 3. POTENCIAS EMERXENTES E «GRAN TRANSFORMACIÓN» DO MUNDO

Autor

Emilio Lamo de Espinosa

1. A segunda gran transformación

«A China é un xigante durmido, déixeno durmir, porque o día que esperte fará estremecer o mundo». Foi a coñecida resposta que en 1793 deu Napoleón BONAPARTE, a Lord McCARTNEY, embaixador de Xurxo III de Inglaterra na China, cando lle preguntou polos intereses franceses en Asia. O mesmo Lord McCARTNEY que quedou estupefacto cando o emperador chinés Quianlong lle dixo de socate: «os chineses non temos a máis mínima necesidade das manufacturas británicas».

Pois ben, vai ser que si, como din os castizos, e ás dúas cousas. Quen ía pensar que A China, A India, O Brasil, México e bastantes outros países espertarían asemade. Quen ía pensar que sería A China quen enchería A Gran Bretaña de produtos manufacturados, e non ao revés. Ou que sería A India quen levaría a contabilidade dos británicos, e non ao revés.

Un dato que non hai que esquecer, tan importante ou máis que a caída do muro de Berlín en 1989: en 2005 a produción das economías emerxentes¹ superou a dos países desenvolvidos, un cambio de inflexión que se remonta a máis de douscentos anos. E non é unha casualidade cíclica ou volátil senón o resultado dunha tendencia clara: as economías emerxentes creceron un pouco menos do 3 % nos anos oitenta, un 4 % nos noventa e preto do 6 % no novo século. A China leva case trinta anos medrando ao 10 % anual, un ritmo endiañado². A India creceu con taxas do 3 ou 3,5 %, a chamada con ironía «taxa hindú de crecemento», ata as reformas dos anos noventa, un crecemento desbordado e absorbido polo da poboación, porén creceu ao 9,4 % no ano fiscal que acabou en marzo do 2007. Non xa Rusia (que medra ao 7 %) ou América Latina (O Brasil crece ao 4,4 %) ou, por suposto, Asia; ata África crece por encima do 5 % e a previsión é que o faga cerca do 7 % no 2008, namentres, Angola, Sudán ou Mauritania están xa crescendo ao 10 %. O Extremo Oriente medra ao 10 %, o sudeste asiático a máis do 8 %, Europa do leste ao 7 %. Na realidade, Europa occidental,

¹ O termo «países (ou economías) emerxentes», introducido cara a 1980 polo economista do Banco Mundial Antoine van AGT-MAEL, aparece reiteradamente nestas páxinas e as diversas fontes utilizadas non sempre o usan co mesmo referente. Decote alude a aqueles países que antes se chamaban «en vías de desenvolvemento» e adoito se identifica con «países subdesenvolvidos». A listaxe de mercados emerxentes de Morgan Stanley, por pór un exemplo, inclúe 25 países; a de The Economist 28.

² Un dato impactante: o 80 % das grúas de construción do mundo están na China, unha cuarta parte só na cidade de Shangai; STEINBER, 2008.

que segue representando cerca do 30 % do PIB mundial, é a rexión do mundo que menos crece, un 1,3 %, versus unha media do 4 % mundial, que se mantén desde hai cinco anos.

Para alén disto, as economías emerxentes suman xa o 45 % do total das exportacións mundiais, consomen a metade da enerxía do mundo, non obstante, supoñen 4/5 partes do incremento de demanda de petróleo e dispoñen do 75 % das reservas de divisas. Este ano 2007, por cuarta vez consecutiva —sinalaba *The Economist*— a totalidade das trinta e dúas economías emerxentes estudadas mostran signos positivos de crecemento, máis do triplo do que medran as economías desenvolvidas (8,1 % versus 2,5 %).

Todo iso ten dúas moi relevantes consecuencias. A primeira é que as novas economías contribúen a xerar as dúas terceiras partes do crecemento mundial, mentres Os Estados Unidos só reportan o 17 % e a UE un 13 %. Só A China contribúe a xerar case un terzo do crecemento mundial. E se á China sumamos A India e Rusia estaremos xa no 50 % do crecemento mundial que parece depender menos dos seus motores tradicionais (EUA, a UE e O Xapón). De feito se a crise das hipotecas de agosto de 2007 nos Estados Unidos tivo escasas repercusións (nulas na India ou en América Latina, por exemplo) débese a iso e os economistas preguntáronse se o *decoupling*, o desacoplamento das economías do mundo respecto da americana, xa tivo lugar³.

A segunda consecuencia é máis importante para nós pois define o peso económico dos países: o PIB da China é xa, en paridade de poder adquisitivo, un 14 % do total mundial, o segundo do mundo, máis do dobre do seguinte país, O Xapón, cuxo PIB é xa (tamén en PPP), similar ao do cuarto país do mundo, A India, que dobra ao do Reino Unido ou Francia. Por súa vez, O Brasil é xa a novena economía do mundo, e Rusia a décima. Hai ben poucos anos Goldman Sachs cuñou o acrónimo BRIC para se referir a eses catro países emerxentes, O Brasil, Rusia, A India e A China⁴. Pois ben, xa os temos no pelotón de cabeza da economía mundial.

1.1 Que está pasando?

En 1944 o economista e sociólogo austríaco (na realidade húngaro), Karl POLANYI, publicou un libro de enorme impacto e relevancia, *A gran transformación. As orixes económicas e políticas do noso tempo*. Nel argumentaba que a orde moderna occidental se sustentaba en catro institucións cruciais: o equilibrio de poder de estados soberanos (a orde internacional westfaliana), o patrón ouro, o estado liberal e, sobre todo, os mercados autorregulados que eran «a fonte e a matriz do sistema», a «innovación que deu lugar a unha específica civilización» (POLANYI, 1994: 3). Pois ben, ese mesmo modelo de estado e mercado esténdese hoxe, máis alá do Occidente atlántico, a todo o mundo, e con velocidade de vertixe.

Estamos pois sendo testemuñas dunha transformación social sen parangón desde a Revolución Industrial, a segunda gran revolución política e económica do mundo tras a dos séculos XVIII / XIX. Só que esta é moito máis extensa, intensa e rápida. Máis extensa porque aquela afectou a non máis de 1/3 da poboación do mundo e esta afecta a todo o mundo. É moito máis intensa e profunda, xa que altera máis aspectos da vida, máis produtos, procesos, hábitos ou institucións; por exemplo, en 2007 a poboación urbana do mundo excedería a rural por vez primeira na historia da humanidade (outra data que cómpre lembrarmos), e nada fai cambiar máis a sociedade que o tránsito rural-urbano. E sobre todo, a actual Gran Transformación é moito máis rápida: comezou, coa globalización, cara a 1989, e tardará non máis de quince ou vinte anos en se completar, mentres que a Revolución

³ Desacoplamento paradoxal pois as reservas de divisas da China aproxímanse xa ao billón e medio de dólares —dúas veces o stock de investimento estranxeiro— porén, o 70 % delas están en bonos do tesouro americanos. De maneira que a emerxente e pobre China está financiando o consumo da clase media americana (BREGOLAT, 2008).

⁴ <http://www2.goldmansachs.com/insight/research/reports/report6.html>.

Industrial tardou século ou século e medio. Un exemplo de celeridade: a comezos da revolución industrial Inglaterra ou Os Estados Unidos necesitaban case cincuenta anos para dobrar o seu PIB *per capita*. A China ou A India fano cada nove ou dez anos.

1.2 Por que?

A pregunta inmediata é por que? Que causou este brutal cambio do panorama mundial?. Pois só sabendo as causas poderemos indagar o futuro.

E a resposta é que se trata dun proceso multicausal, como sempre que ocorre algo importante, aínda que me atrevo a resaltar catro causas entre outras moitas: demográficas, políticas, económicas e, finalmente, tecnolóxicas.

E sen dúbida, o desabafo do peso da poboación, como consecuencia das tecnoloxías médicas de control da natalidade, é unha delas. Entre 1950 e o 2000 a poboación dos países emerxentes multiplícase por 3,5. Era a fase inicial do que os demógrafos chamaron a transición epidemiolóxica: descenso forte da mortalidade causada por pandemias (fames e enfermidades infecciosas), mentres a natalidade segue sendo alta (OMTAN, 1971: 509). Non obstante, entramos xa na fase descendente do ciclo e a natalidade axústase á baixa mortalidade (a urbanización e a educación da muller foron claves para este resultado). Por suposto a poboación continúa crescendo, mais xa a ritmos moi inferiores de modo que pasaremos dos actuais 6600 millóns a uns 7500, un crecemento sete veces inferior. A China é o país do mundo en que máis mulleres usan métodos anticonceptivos modernos (máis do 80 %) e controlou xa o crecemento da súa poboación; de feito decrece e envellece rapidamente, caso único de país cuxa poboación envellece antes de alcanzar o desenvolvemento. A India, como veremos, ten unha demografía máis sa e continuará crescendo poderosamente ata superar á China con 1600 millóns. No nivel mundial, a taxa de fertilidade⁵ baixou do 4,8 ao 2,6 nunha xeración (no entanto, no sudeste asiático reduciuse do 6 ao 3,1).

Esta transición ten tamén un efecto conxuntural moi beneficioso: o *baby boom*. Durante unha xeración fan parte da poboación poucos anciáns (a mortalidade foi alta), poucos nenos (a natalidade decrece), no entanto, o volume de poboación activa é importante, o mesmo que ocorreu en Europa e Os Estados Unidos na década dos sesenta e mais dos noventa do pasado século. Unha vantaxe que, por suposto, acaba sendo unha hipoteca cando os poucos nenos teñan que soportar a xubilación dos moitos adultos.

Unha segunda causa é a estabilidade macroeconómica derivada de políticas de axuste e equilibrio, vinculadas á súa vez a procesos de desregulación e privatización e, sobre todo, á libre circulación de capitais, os «mercados autorregulados» de POLANYI. Xa ninguén cita a Marx nin se usa a palabra capitalismo; non está de moda e mesmo se fala (Peter DRUCKER) de «poscapitalismo». Nada máis falso. Porén foi MARX quen falou con entusiasmo da «grande influencia civilizadora do capital» que arrasa particularismos, aldeanismos e tradicións para impor a modernidade e o progreso⁶. Mais en contra das súas previsións, non foi o control público dos medios de produción, senón a liberalización, a causa do crecemento. O máximo de propiedade pública de medios de produción deuse cara a

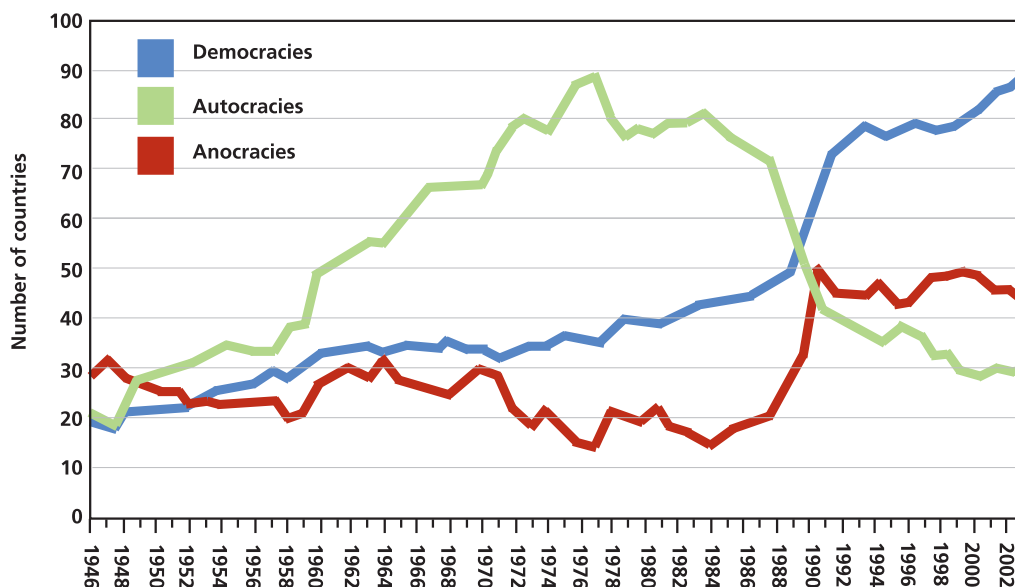
⁵ Taxa de fertilidade = número medio de fillos que cabe esperar por muller ao longo da súa vida.

⁶ O capital, di MARX nos Grundrisse, pasa por enriba «de las barreras y perjuicios nacionales, así como sobre la divinización de la naturaleza, liquida la satisfacción tradicional, encerrada dentro de determinados límites y pagada de sí misma, de las necesidades existentes y de la reproducción del viejo modo de vida. Opera destructivamente contra todo esto, es constantemente revolucionario, derriba todas las barreras que obstaculizan el desarrollo de las fuerzas productivas, la ampliación de las necesidades, la diversidad de la producción y la explotación e intercambio de las fuerzas naturales y espirituales». De aí, o que denomina «gran influencia civilizadora del capital», isto é, «la producción de un nivel de la sociedad frente al cual todos los anteriores aparecen como desarrollos meramente locales de la humanidad y como una idolatría de la naturaleza». Non está a describir a globalización?; MARX (Grundrisse), 1971: 363.

1982, coas nacionalizacións en Asia, América Latina e Europa (a Francia de Mitterrand, por exemplo). Toda a economía chinesa e case toda a da India eran públicas; naquel momento case un terzo do PIB mundial era público. Non obstante, o resultado foi catastrófico e nos anos oitenta e noventa iniciouse o proceso privatizador que abrangueu máis de cen países de maneira que no ano 2000 as empresas estatais producen menos do 4 % do PIB nos países desenvolvidos e ao redor dun 15 % nos demais. A China crece porque liberalizou a súa economía, non porque é un estado totalitario (ou autoritario, como argumenta BREGOLAT): «A China ten unha economía de mercado que cada vez é máis difícil de distinguir do capitalismo»⁷. Outro tanto A India; medra na medida en que abandona unha economía dirixida, estatalizada e soviética⁸. Como demostrou Jagdish BHAGWATI, en *In Defense of Globalization* (2004), durante as tres décadas en que A India foi unha economía pechada, creceu ao 4 % pese a que a poboación crecía máis, de modo que o crecemento real foi do 1,3 %, a chamada con ironía «taxa hindú de crecemento». As reformas de 1991 que permitiron a integración da India na economía mundial, levadas a cabo polo actual primeiro ministro Singh cando era ministro de facenda, (baixada de tarifas, redución de impostos, depreciación da rupia, apertura ao investimento estranxeiro) impulsaron a economía. Nas dúas décadas últimas o crecemento estivo por encima do 5 %, e acelerouse recentemente ata alcanzar o ritmo actual do 9,4 %.

Porén, a liberdade económica non dá todos os seus froitos se non vai acompañada da liberdade política. Capitalismo sen democracia e liberdades é igual a corrupción (como vemos na China, en Rusia e en case todos os petroestados). E desde logo a democratización dos anos noventa, a «terceira vaga democratizadora» (HUNTINGTON), que trouxo liberdade económica e desenvolvemento a numerosos países, é outra causa fundamental. En 1989, co fin da guerra fría e o fracaso da grande ilusión comunista, comezou unha poderosa vaga democratizadora e hoxe case o 50 % dos países e o 50 % da poboación vive en réximes democráticos (aínda que hai excepcións, como o Islam árabe) (MARSHALL e GURR, 2005)⁹.

Ilustración 3: Terceira vaga democratizadora



Source: Marshall and Gurr, 2005

7 «China xa camiña cara a socialdemocracia», asegura o embaixador BREGOLAT.

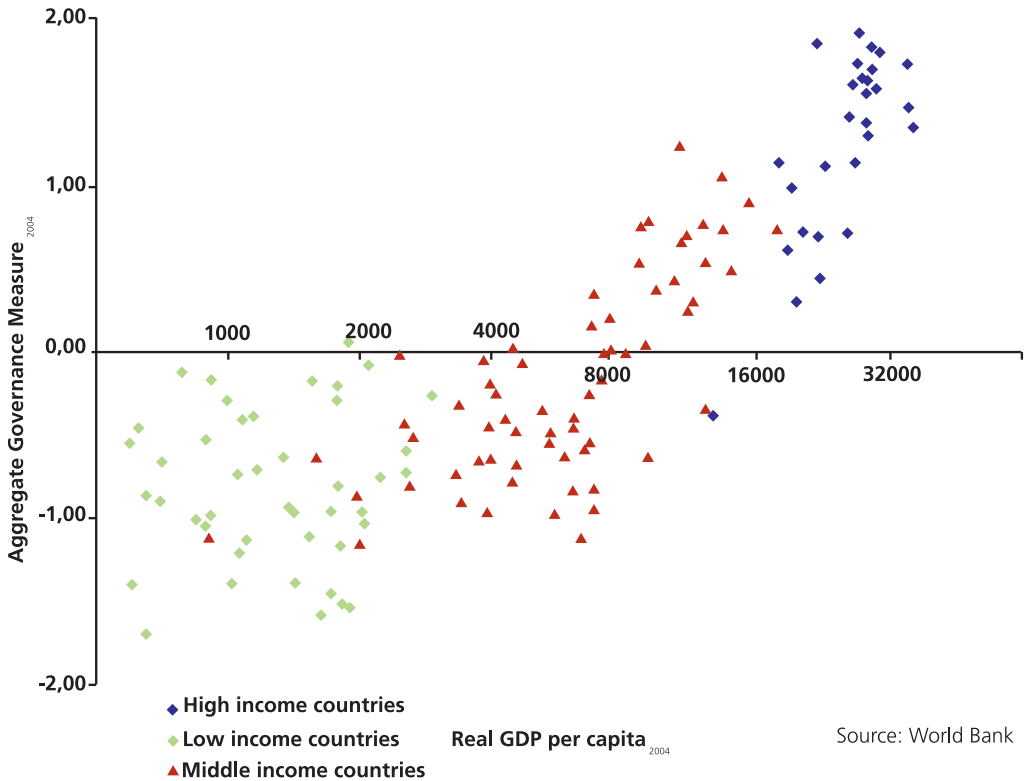
8 Acerca da (falsa) tese da eficiencia económica de réximes autoritarios, véxase MCFAUL e STONER-WEIS, 2008.

9 De onde está tomada a ilustración (<http://www.google.es/search?q=mARSHALL+AND+GURR&hl=es&start=10&sa=N>)

Democratización que, xunto co fin da guerra fría, xerou un notable descenso do número de conflitos armados no mundo, permitiu cobrar «o dividendo da paz» e substituír manteiga por canóns. Abofé que dispomos de non poucos exemplos de países autoritarios con fortes crecements económicos, xa sexan ditaduras de dereita (o Chile de Pinochet) ou de esquerda (a Chinesa actual). Porén, non sendo «estados de dereito» (non democráticos) que garanten o *rule of law*, a seguridade xurídica e o control da corrupción, a medio prazo só a democracia asegura o *rule of law* e, sobre todo, o control da corrupción, unha das grandes vantaxes comparativas da India fronte á China.

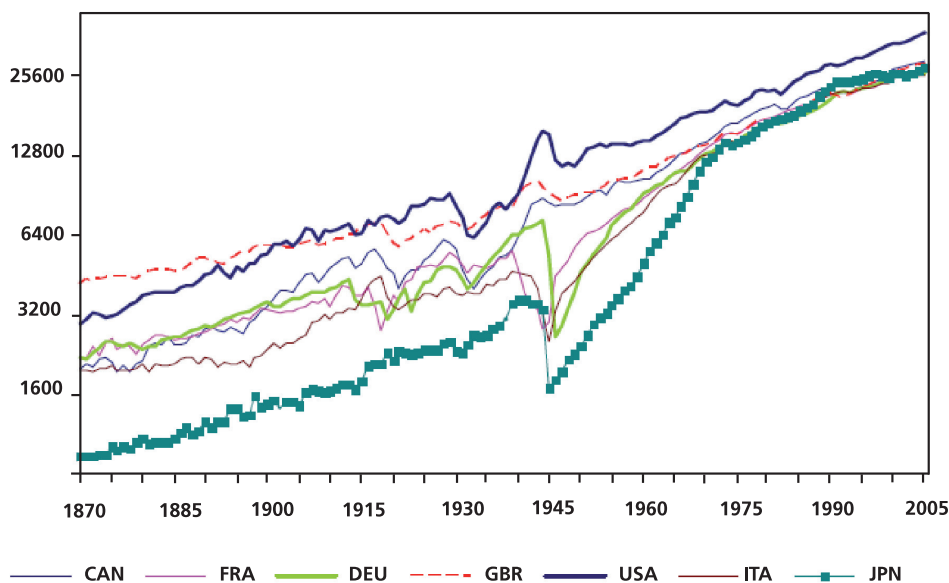
Desde logo a correlación entre democracia e prosperidade non é discutible, aínda que si o é a relación causal, tema analizado ata a saciedade. E quizais a explicación está nas boas institucións e boas prácticas, o *good governance*. Pois os humanos non só innovamos inventando cacharros, aparellos, *hardware*, cousas. Tamén innovamos inventando *software*, organización, institucións, regras, normas, programas culturais. Iso é, por exemplo, o *estado de dereito* ou a ética, como o son uns bos códigos de comercio, as leis de sociedades anónimas, as auditorías, a contabilidade, os rexistros de propiedade, unha xudicatura independente ou a hipoteca, e tantas outras institucións ou regras e normas que reducen a corrupción, eliminan custos de transacción e incrementan a eficiencia. E sen boas institucións non hai tampouco crecemento. O Banco Mundial especialmente, ao longo dos últimos anos, mobilizado pola nova economía institucional (NORTH), mostrou unha clarísima correlación entre bo goberno e prosperidade, mais tamén entre mal goberno e pobreza.

Ilustración 4: Relación entre bo goberno e PIB per capita



A terceira liña de explicación é a puramente económica, pois hai unha poderosa lóxica económica detrás de todo o que está ocorrendo. En 1986, e a partir dos datos históricos de Angus MADDISON (que comentarei inmediatamente), o economista americano William J. BAUMOL (1986: 1072 e ss.), nun importante artigo publicado na *American Economic Review*, elaborou a tese da converxencia das economías abertas. E mostrou como as economías euroamericanas da segunda posguerra (as do hoxe G7), converxeran cara á do líder, a americana, entre 1870 e 1970¹⁰. Os Estados Unidos e A Gran Bretaña, que en 1900 eran sen dúbida os países líderes, foran alcanzados por Alemaña, Francia, Italia, e ata O Xapón, e cara a 1970 as diferenzas de renda *per capita* entre uns e outros eran mínimas. Estados Unidos pasaría dunha renda *per capita* duns 5000 a uns 20 000 dólares. No entanto, Italia, por exemplo, que tiña uns 2000 a comezos do século XX, subiría a uns 15 000. Todo iso debido a que, logo de quince séculos de produtividade estable, en escasas décadas a produtividade creceu un 1150 % nos dezaseis países líderes do proceso industrializador. En concreto, no Reino Unido medrou un 300 %, un 800 % en Alemaña e un 1700 % no Xapón.

Ilustración 5: PIB *per capita* no G7

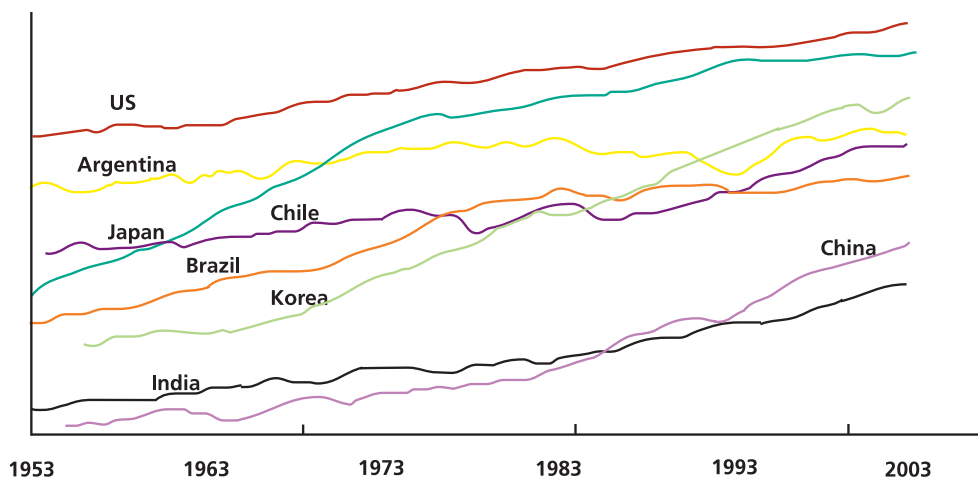


BAUMOL falaba xa (lembrando o vello VEBLEN) do peso ou dificultade crecente do liderado (*taking the lead*) ou (lembrando a GERSCHENKRON) das vantaxes de chegar o último (*relative backwardness*). A súa idea central era que é máis fácil transferir innovacións que producilas, e por innovacións entendía (como nós antes), non só a tecnoloxía, senón tamén as boas prácticas ou as boas políticas. Unhas e outras innovacións eran bens públicos: «successful productivity-enhancing measures have the nature of a public good» (BAUMOL, 1986: 1077). En resumo: é fácil copiar todo tipo de innovacións (o que a antropoloxía clásica chamou «difusión»), de maneira que, a longo prazo, a produtividade media *per capita* se homoxeneiza e a riqueza global dun país pasa a depender esencialmente do volume da poboación. Pensemos, por exemplo, que A China necesita 1/5 da produtividade dos Estados Unidos para alcanzar o mesmo volume de produción.

Pois ben, o dato evidente é que hoxe se incorporan outras economías, tamén abertas, a ese mesmo proceso de converxencia, só que a escala mundial e con economías inmensas.

¹⁰ Tanto este gráfico como o seguinte están tomados da conferencia de Antonio FATÁS «World Economic Outlook», pronunciada na Fundación Rafael del Pino o 15 de xaneiro de 2007, e pódese ver na páxina web desta.

Ilustración 6: PIB *per capita* en diversos países emerxentes



Corea, A China, A India, O Brasil, Rusia, Indonesia, parecen seguir esa mesma pauta de converxencia económica. E aínda que poida sorprender, China crece ao mesmo ritmo ao que creceron antes os «Tigres Asiáticos» como Corea ou Singapur. E uns e outros ao ritmo ao que o fixo O Xapón moito antes. Nin máis rápido nin menos rápido. É pois o mesmo proceso de converxencia mais tamén o mesmo ritmo.

Finalmente, as causas máis próximas da actual Gran Transformación débemolas procurar, como sempre na tecnoloxía que é, desde sempre, a variable máis independente, e sobre todo nos medios de comunicación. O Imperio Romano é inconcibible sen as calzadas, e os imperios español ou británico sen a navegación e as rutas marítimas. E non é casual que este incremento de riqueza mundial, que é un incremento de produtividade global, siga á segunda revolución científico-técnica que, após o seu comezo nos Estados Unidos nos anos cincuenta, se xeneralizaría nos noventa e daría lugar á chamada «do coñecemento ou da ciencia», unha transformación brutal tanto nos procesos como nos produtos (LAMO, 1996: 261 e 2002: 429-450).

Pois ben, o que temos é, dunha parte, comercio mundial e transporte barato de mercancías. Nun apaixonante libro titulado *The Box*, «a caixa», e subtítulo «De como o colector de mercancías fixo o mundo máis pequeno e a economía mundial máis grande», publicado recentemente (2006), o historiador Marc LEVINSON afirma que «sen colector non habería globalización» pois unha cousa tan parva, inventada por un americano MCLEAN en 1956, e que se impuxo como consecuencia da guerra de Vietnam, reduciu o prezo do transporte trinta e seis veces (en 1956 a carga a man dun barco normal custaba 5,86\$ a tonelada; utilizando colector custaba 0,16\$). E doutra parte, temos internet e a web, un derivado do «complexo militar-industrial» (Eisenhower), da tecnoloxía militar do Pentágono (de Arpanet), que reduce a cero non só o custo senón sobre todo o tempo de transmisión de todo tipo de información dixitalizada, e que permite o traballo a distancia.

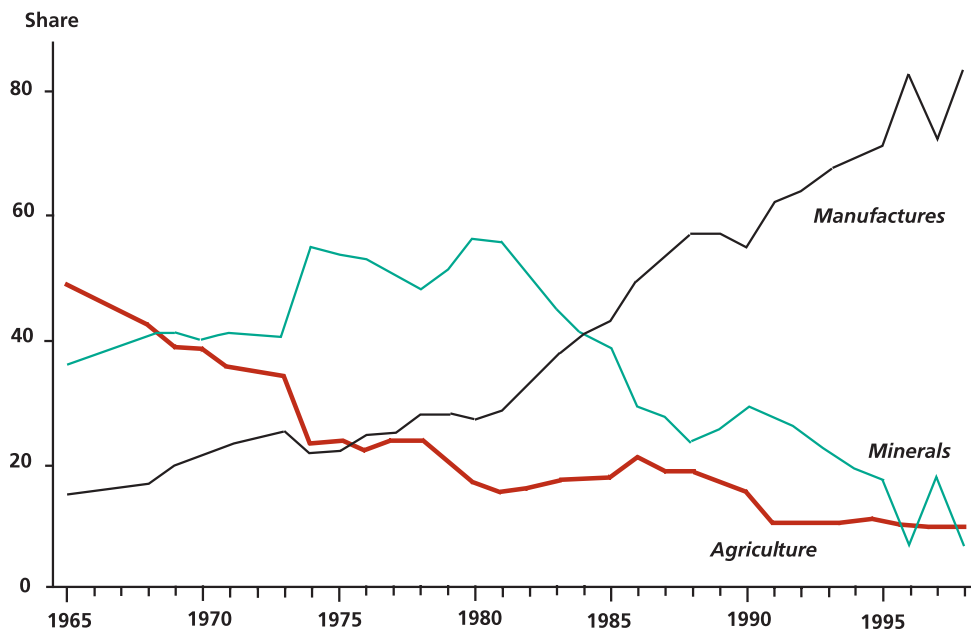
O resultado é a mesma converxencia de BAUMOL, porén, a escala mundial. Calquera ocupación que non requira relación directa e cara a cara entre o produtor e o consumidor pode ser deslocalizada alí onde for máis eficiente, máis barata en definitiva. Un peiteador, un porteiro ou un cociñeiro, un masajista ou un médico, teñen os seus traballos asegurados. Tamén os mecánicos que arranxan automóbiles ou os técnicos de computadores. No entanto, os contables, os programadores, os asesores bolsistas, os *call-center* e case todos os traballos fabrís, son susceptibles de se deslocalizar. E iso é o que está ocorrendo para beneficio duns (en xeral os máis pobres do mundo), e mal doutros. E así:

- o transporte permite a deslocalización da industria, dos obreiros, os vellos *blue-collar*; e diso tira proveito A China, que é xa a gran fábrica do mundo, ata o punto de que a etiqueta *Made in China* é ubicua no nosos fogares e petos;
- e de Internet, que permite a deslocalización do traballo de oficina, dos asalariados, os *white-collar*; e do que se aproveita A India, que é xa o *backoffice* do mundo angloparlante.

A China xera *hardware*, produtos; A India xera *software*, programas. Chega con ver a composición das súas economías. A de China baséase nas manufacturas e na exportación de produtos, aínda que avanza rapidamente no sector servizos que xera xa o 40 % do PIB. O da India é un caso singular que demostra que é posible pasar dunha sociedade agrícola a outra de servizos: a agricultura dá emprego ao 60 %, mais son os servizos os que producen o 54 % do PIB mentres que o seu sector industrial representa menos da metade (e a metade do da China). Concretamente as exportacións de servizos, en particular, de tecnoloxías da información (STI) pasaron de 6300 millóns a 22 000 millóns co que medraron máis do 700 % no período 1994-2003 por mor do *offshore outsourcing*. A do Brasil, outro xigante, está máis equilibrada, aínda que tamén cun peso moi forte, máis do 50 %, dos servizos. Outros, como Rusia ou Arabia Saudí, como sabemos, repousan no gas ou no petróleo e sofren a maldición de ser petroestados¹¹.

Non obstante, vistas en conxunto as exportacións dos países emerxentes non só creceron senón que se diversificaron. Hai trinta anos as manufacturas representaban menos do 20 % do total das súas exportacións, os produtos agrícolas eran un 50 % e os minerais o resto. Hoxe as manufacturas son case o 80 %, cunha composición variada: maquinaria e equipamento, téxtiles, produtos químicos ou farmacéuticos e TI. E non só exportan, tamén importan. En concreto as importacións chinesas multiplicáronse por cinco entre o 2000 e o 2005, ao paso que tiraban doutras economías (por exemplo as de América Latina, cuxo comercio bilateral coa China creceu un 250 % en só catro anos).

Ilustración 7: Diversificación de exportacións nos países emerxentes



¹¹ Véxanse os excelentes traballos de Pablo BUSTELO na web do Instituto Elcano. Por exemplo (hai bastantes máis), El auge económico de China y su impacto internacional, ARI, 100, 2007; El auge económico de China e India y sus implicaciones para España, DT, 31, 2007. India, las dos caras del desarrollo económico, ARI, 73, 2006.

E coidado, pois neste xigantesco proceso de deslocalización nin sequera os postos de alta capacitación se libran do risco de deslocalización se noutro sitio hai traballadores igualmente capacitados e máis baratos. A China e A India empezan a ter excelentes universidades que compiten coas europeas e producen cada ano 1,2 millóns de científicos e enxeñeiros, tantos como EUA, Europa e O Xapón xuntos. Só A China produce xa máis que a UE: uns 520 000 *versus* 480 000. E só A India produce tantos enxeñeiros capaces de traballar en multinacionais como O Reino Unido e máis que Alemaña. HEGEL aseguraba que A China é un pobo sen historia porque «transmite, non innova». É isto certo? Pode, mais A China inviste xa en I+D tanto como O Xapón. E A China e A India, con preto de 450 millóns de usuarios de internet respectivamente, case dobran os pouco máis de 200 millóns que hai en Europa ou nos Estados Unidos. Asemade, A China acaba de presentar aos medios de comunicación o seu primeiro avión de pasaxeiros, o Fénix Voador, e que competirá, non só con Airbus (que controla o 30 % do mercado mundial) e Boeing (que controla outro 30 %), senón con avións producidos por outro país emerxente: O Brasil (Embraer).

Para alén disto, os novos países estanse a converter no pesadelo dos *boardrooms* occidentais. Un informe recente do Boston Consulting Group lémbra-nos que os países emerxentes teñen xa non menos de cen poderosas multinacionais en sectores punteiros: farmacia, química, aeronáutica, TI. O ano 2006 os cinco principais países emerxentes investiron setenta e cinco mil millóns de dólares fóra das súas fronteiras, cincuenta e cinco mil deles en países da área OCDE. A China ten non menos de oito grandes multinacionais capaces de competir no mercado mundial. Empresas enormes como China Mobile, Xangai Baosteel, CNOOC, Haier, Hisense ou Lenovo (AGUIAR, BHATTACHARYA, VITTON, HEMERLING, MICHAEL, SIRKIN, WADDELL, WALTERMANN, e KO, 2007). Hai algúns meses saía a bolsa o Industrial and Commercial Bank of China (ICBC) e, por suposto, é unha vez máis, colosal: a maior oferta pública de valores da historia que dá lugar ao quinto maior banco do mundo.

E outro tanto pode dicirse da India, que goza da vantaxe dunha formación empresarial angloamericana e, por suposto, do dominio do inglés. As multinacionais como Tata Steel, Mittal, Reliance e Infosys son líderes no seu sector, demostraron resultados financeiros extraordinarios nos últimos anos e están desenvolvendo plans de expansión internacional a través de fusións e adquisicións para reforzar a súa posición competitiva no mercado, multinacionais competitivas en todo o mundo cada vez máis temidas polas xa establecidas. A compra de Arcelor por Mittal foi unha xogada que vemos repetida unha e outra vez con adquisicións multimillonarias de CEMEX en Australia, CVRD no Canadá ou Tata Steel en Inglaterra.

2. Unha mirada ao pasado; outra ao futuro: o mundo do século XXI

Con todo, antes de mirarmos cara a adiante para indagarmos o eventual desenvolvemento futuro deses procesos, debemos recuar para tomar distancia co noso presente e preguntarnos se isto que ocorre é tan novo. Miremos daquela ao pasado e tratemos de tomar distancia para situar o presente nun marco máis amplo, antes de intentar saltar cara a adiante.

De primeiro, debemos dicir que se trata de países que, pese ao estereotipo de Napoleón, xamais durmiron e, de feito, espertaron ben pronto, moito antes que nós. A civilización do río Amarelo é coetánea con Mesopotamia e Exipto de maneira que falamos do 5000 a.c. A China é como se a antiga cultura exipcia seguise viva e escribindo con xeroglíficos. Outro tanto sucede coa India. A civilización do río Indo (Harappa e Mohenjo-Daro), é das mais antigas do mundo, florecida ao paso que o facían outras civilizacións fluviais como Exipto, Mesopotamia ou o Río Amarelo, e nela atopamos un antecedente da democracia comparable co grego (A. Sen).

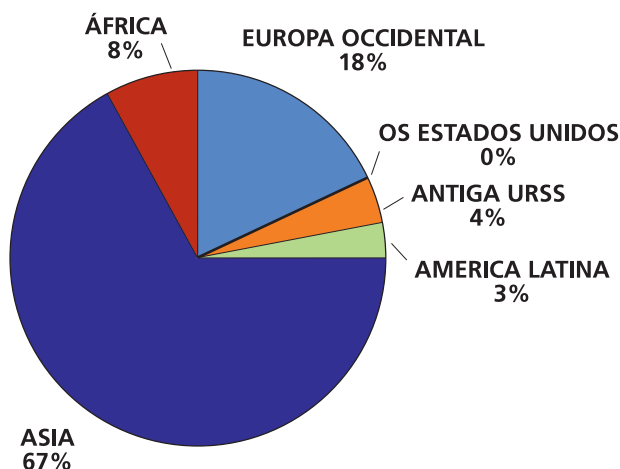
No século X a entón capital da China, Cha'ng-an, contaba con non menos dun millón e probablemente máis de dous millóns de habitantes. Mentres, Bagdad, Constantinopla ou Córdoba, tiñan todas menos de medio millón e a capital da Europa de Carlomagno, Aix-la-Chapelle, non chegaba a ser un pequeno barrio de Cha'ng-an. No século XV ninguén sensato apostaría por Europa como conquistadora do mundo. Hoxe sabemos que A China puido descubrir América; tiña tecnoloxía de construción naval e de navegación moi superior á occidental, incluída o compás. Por que non o quixo facer é un tema apaixonante sobre o que só teño hipóteses, no entanto, sabemos que puido.

E non era unha actividade illada. A China superaba a Occidente en hidráulica, aliaxes, cerámica e téxtiles, e dispuña de cepillos de dentes, paraugas, mistos, pólvora, papel e tinta para escribir e para alén disto, desenvolvera a imprenta. Outro tanto A India, aínda que xa entón se orientaba ao *software*. Amartya SEN demostrou como a tradición escéptica, agnóstica e racionalista se remonta ao *Rigveda*, composto no 1500 a.c. O emperador ASHOKA, no século III a.c. practicaba a tolerancia relixiosa. O primeiro libro impreso no mundo foi un tratado hindú en sánscrito, traducido ao chinés e editado no século V. Un produto da globalización non occidental, como nos recorda SEN, pois o tradutor foi un académico medio turco medio hindú que viviu no Turkistan e emigrou á China. O sistema decimal xurdiu e desenvolveuse na India entre os séculos II e VI antes de ser utilizado polos matemáticos árabes e chegar a occidente no século X, e no XV coñecían perfectamente o número *pi*.

Nunca durmiron, de xeito que o que ocorre hoxe é que o mundo enteiro se reaxusta para regresar a unha repartición de poder e riqueza previa á Revolución Industrial e á grande expansión europea polo mundo. Esta comezou cos que TOYNBEE chamou *Iberian pioneers*, portugueses e españois, a finais do século XV, e o seu cénit foi a segunda posguerra, momento en que o 80 % da poboación e o 80 % do territorio do mundo estaban baixo mandato de potencias europeas. Foi o punto máis alto do poder de Occidente. Non obstante, o punto máis alto é sempre o comezo do descenso. A descolonización posterior a 1945 (mais que se prolongou ata os anos 80) deu a independencia, a soberanía política, a máis de medio mundo; A India foi un deles en 1947. E agora trátase da independencia, a soberanía, económica. O historiador británico Geoffrey BARRACLAUGH viuno con nitidez en 1956: «Cada época necesita su visión de la historia y hoy necesitamos una nueva visión del pasado europeo adaptado a nuevas perspectivas en las que la vieja» (BARRACLAUGH, 1955: 205).

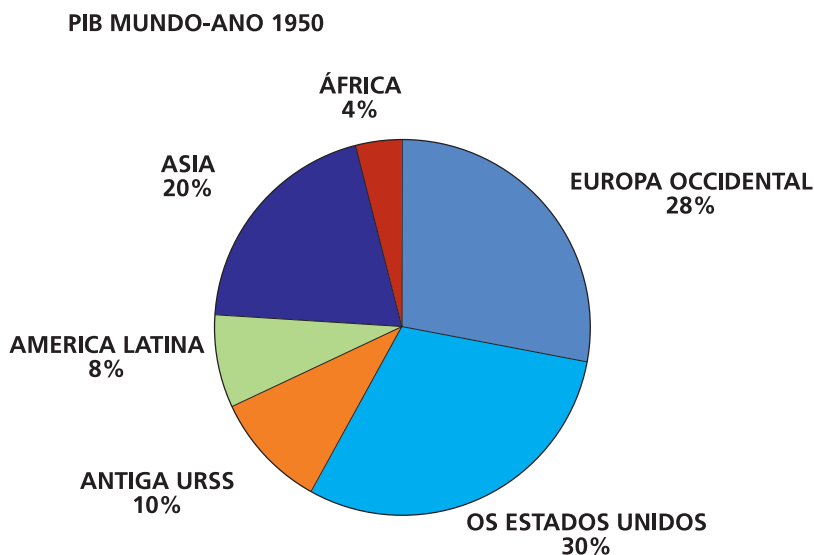
Ilustración 8

PIB MUNDO-ANO 1500



Europa entra nunha nova era de política global e civilización global que só un punto de vista universal pode elucidar. Pois «nuestra era global no conoce ni fronteras geográficas ni culturales” (BARRA-CLAUGH, 1955: 220).

Ilustración 9

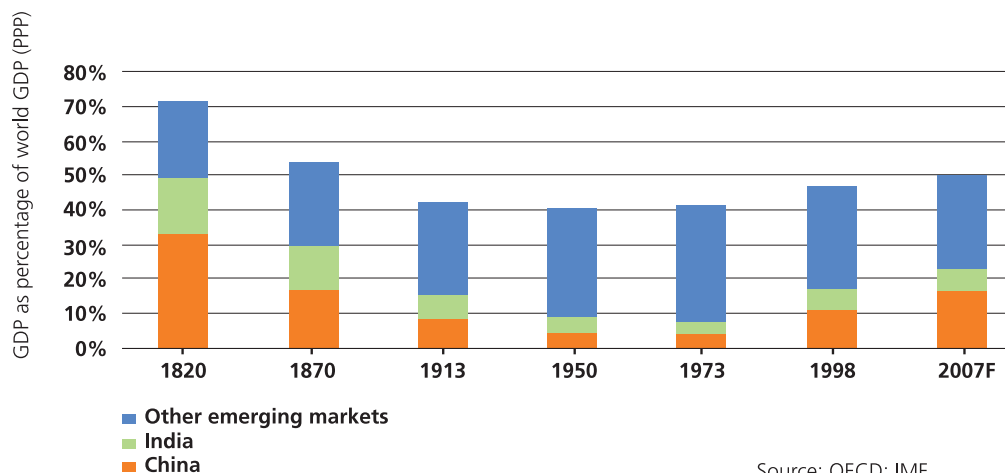


Porén, lembremos que, segundo os datos do historiador económico Angus MADDISON (que se poden consultar na web¹²), no ano 1000 Asia representaba máis do 70 % do PIB mundial namentres Europa occidental non chegaba ao 10 %, porcentaxes que se aproximaran (ao 67 e 18 % respectivamente) cara a 1500 mais que se mantiñan cara a 1820 (no 61 % e 24 % respectivamente). De feito, ata aproximadamente 1700 as economías da China, A India e Europa occidental eran moi similares. No XVIII A China despegouse de Europa e da India, mais é atrapada no XIX, o «século da humillación». Europa levantará o voo cara a 1850 e os Estados Unidos cara a 1900. E o resultado é que cara a 1900 Asia representará só o 30 % do PIB mundial e aínda menos (o 20 %) en 1950.

Con todo, nunha data tan próxima como 1820 as hoxe chamadas economías emerxentes supoñían no seu conxunto o 70 % do PIB mundial, o PIB da China era o maior do mundo, máis do 30 % do total, 6,4 veces o británico, e o da India era tres veces o británico. A China e A India eran o 50 % do PIB mundial en 1820, mais só un 10 % século e medio despois.

12 <http://www.ggd.net/Maddison/>

Ilustración 10: Mercados emerxentes como % do PIB mundial



Source: OECD: IMF

Xa que logo, non deixaba de ter razón o emperador chinés cando lle dixo a Lord McCARTNEY que non tiñan necesidade de manufacturas británicas. E teñen razón de novo cando aseguran agora que só pretenden ocupar o lugar que tiveron sempre. Estamos presenciando o final dunha excepción, dunha anomalía histórica de desaxuste brutal entre poboación dunha parte, e produtividade e riqueza da outra. Afortunadamente, aínda que teña custos en deslocalización, desemprego e reciclaxe para nós.

E logo de mirarmos o pasado, vexamos o futuro. Que tendencias demográficas ou económicas podemos discernir?.

Vexamos primeiro as demográficas pois, se a demografía é o destino (como dicía Augusto COMTE), os occidentais témolo de fronte. En 1950 catro dos dez países máis poboados do mundo eran occidentais e tres deles europeos: EUA, Alemaña, Reino Unido e Italia (Francia era o onceavo). No ano 2000 xa só quedaba un europeo (Alemaña). Porén, no 2050 non haberá ningún país europeo na lista dos dez máis poboados, nin sequera Rusia, mais si dous africanos, tres americanos (EUA, O Brasil e México, xa líder indiscutible do mundo hispano-falante), e nada menos que cinco asiáticos. A India, con 1600 millóns e A China con 1400 sumarán entre o 30 e o 40 % da poboación do mundo. Para entón Europa representará só o 6 %, Estados Unidos e O Canadá xuntos, outro tanto, e todo o vello Occidente (Europa e as dúas Américas), algo menos do 20 %, a metade que A India e A China (NACIONES UNIDAS, 2007).

POBOACIÓN MUNDO 2050

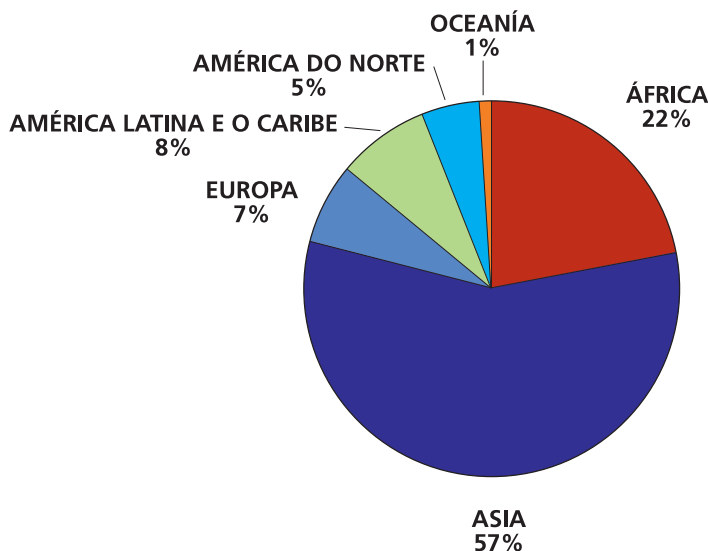


Ilustración 12: Países máis poboados do mundo - 2050

O futuro de occidente

Os dez países máis poboados do mundo				
Rango	1950		2050	
	País	Pob. (millóns)	País	Pob (millóns)
1	A China	562,6	A India	1,601,0
2	A India	369,9	A China	1,417,6
3	EUA	152,3	EUA	420,1
4	Rusia	101,9	Indonesia	336,2
5	O Xapón	83,8	Nixeria	307,4
6	Indonesia	83,0	Bangladesh	279,9
7	Alemaña	68,4	Paquistán	267,8
8	O Brasil	53,4	O Brasil	228,4
9	Reino Unido	50,1	Rep. Dem. Congo	181,2
10	Italia	47,1	México	147,9

Fonte: U.S. Census Bureau, International Data Base.

Outro dato: en 1900 seis das dez cidades maiores do mundo eran europeas. En 1950 aínda quedaban tres. Hoxe non hai ningunha europea e só unha occidental: Nova York. Tres das dez cidades máis poboadas do mundo son indias: Delhi, Bombai e Calcuta. Só as dúas primeiras serán en breve tan grandes como toda España.

E que pasará coa economía no futuro? Dispomos de dous valiosos estudos, un de Goldman Sachs sobre os BRIC de 2003, que supuxo unha chamada de atención (xa citado), e outro de Price Waterhouse, do 2006, ambos os dous coincidentes, aínda que o estudo de Price é mais completo ao comparar o G7 ampliado (EUA, O Xapón, Alemaña, Reino Unido, Francia, Italia e O Canadá, mais España, Australia e Corea do Sur) coas sete maiores economías emerxentes, o E7: os catro BRIC mais Indonesia, México e Turquía (HAWKSWORTH, 2006¹³).

Pois ben, segundo PriceWaterhouse para o 2050, o E7 superaría ao G7 en case un 20 %. O PIB da China será como o de Estados Unidos e o da India o 58 % do americano, tanto como Alemaña, Inglaterra e Francia xuntas. Por suposto falo en dólares correntes pois en paridade de poder adquisitivo A China será 1,5 veces a economía americana e A India tanto como os Estados Unidos e o dobre da UE. E tamén en renda *per capita*: en PPP a da China será no 2050 algo inferior á americana de hoxe, e a da India, México ou Turquía equivalentes á actual de España, uns 22 000 dólares.

Ilustración 13: PIB no 2050 comparado co dos Estados Unidos

Table 4: Projected relative size of economies in 2005 and 2050 (US=100)

Country (indices with US=100)	GDP at market exchange rates in US \$ terms		GDP in PPP terms	
	2005	2050	2005	2050
US	100	100	100	100
Japan	39	23	32	23
Germany	23	15	20	15
China	18	94	76	143
UK	18	15	16	15
France	17	13	15	13
Italy	14	10	14	10
Spain	9	8	9	8
Canada	8	9	9	9
India	6	58	30	100
Korea	6	8	9	8
Mexico	6	17	9	17
Australia	5	6	5	6
Brazil	5	20	13	25
Russia	5	13	12	14
Turkey	3	10	5	10
Indonesia	2	19	7	19

Source: Pricewaterhouse Coopers estimates (rounded to nearest percentage point)

Non necesito engadir que todo iso xera mudanzas brutais no traballo, o consumo ou a pobreza. No consumo: a actual clase media de países emerxentes triplicarase ao pasar dos 400 millóns que xa hai, a uns 1200 millóns, case dúas veces máis do que hoxe representan Europa, EUA e O Xapón xuntos. Todos con automóbil, lavadora, televisión, teléfono, etcétera. Ou en traballo: en 1975 había uns

¹³ Estando xa na imprenta este traballo aparece unha actualización desta investigación cuxos resultados son similares, porén reforza o crecemento da India (e do Brasil e outros países) en relación co da China.

2200 millóns de traballadores no mundo, mais no 2050 dobrarán os 5400 millóns. A maioría, case 1000, na India; outros 800 na China, máis do dobre do que haberá nos Estados Unidos, Europa e O Xapón xuntos.

E algo fundamental, a pobreza, que descende en todas as partes menos en África. Ao parecer ninguén se fixa nisto; todo o mundo se fixa na desigualdade. Mais á parte de que isto non está nada claro (aumenta a desigualdade dentro dos estados, porén, non entre os estados, nin no mundo), o importante, o que era e é obsceno e inadmisibile, é a pobreza absoluta, a miseria e a malnutrición, e esa decrece indiscutiblemente. O éxito maior da China é sen dúbida a redución da pobreza. Segundo RAVAILLON e CHEN, entre 1981 e o 2001 a proporción de pobres baixou do 53 % ao 8 %, de 650 millóns a 100 millóns. Máis de 500 millóns abandonarían a indixencia e a malnutrición e entre 200 e 300 millóns estarían entrando no benestar. Os datos de SALA-I-MARTÍN son máis espectaculares: unha redución de 600 millóns, de maneira que para o 2001 China cumpriría xa os obxectivos do milenio datados para o 2015, con catorce anos de adiamento.

E outro tanto na India. Segundo o Banco Mundial, a pobreza (medida por uns ingresos diarios inferiores a 1,08 dólares en paridade de poder adquisitivo) pasou do 55 % da poboación en 1975 ao 26 % en 2001, menos da metade, aínda que esa proporción é aínda moi elevada e o descenso foi moito menos rápido que o de China. De feito, un dos motores da economía india é o consumo privado que aumentou moito como consecuencia da consolidación dunha xa numerosa clase media. Segundo o National Council of Applied Economic Research (NCAER), un prestixioso *think tank* de Delhi, o número de persoas cunha renda anual entre 4000-23 000 dólares pasaría de 24 millóns a 87 millóns.

Non son fenómenos illados. En 1990 aproximadamente o 25 % da poboación dos países subdesenvolvidos vivía con menos dun dólar ao día; non obstante de se manter o actual ritmo de crecemento a porcentaxe será do 10 % no ano 2015. A renda *per capita* do 20 % máis pobre aumentou en todas as partes, agás quizais en Latinoamérica. En Asia creceu un 4 %, e un 2 % en África.

A consecuencia case inevitable é que a desigualdade medra tamén. A igualdade resulta doada de conseguir (case inevitable), en condicións de extrema pobreza, mais a medida que aumenta a riqueza tende a facelo a desigualdade. O coeficiente de GINI na China creceu do 0,30 en 1982 a 0,45 no 2002, un 50 % en dúas décadas e a China ocupa o lugar 90 de 131 países. Porén, non esaxeremos; se a desigualdade importa é porque hai aínda moita pobreza, aínda que é menor que nos Estados Unidos. E a desigualdade é aínda menor na India. Nin A China nin A India son (aínda?) sociedades duais como O Brasil ou México, con distribucións da renda bimodais. E malia que a desigualdade creza na China ou na India, a globalización si contribuíu a reducir as súas distancias cos países desenvolvidos.

No entanto, a gran pregunta en relación co futuro é a seguinte: é este ritmo de crecemento mundial, de emerxencia de inmensas potencias, sostible? En só dez anos, o consumo dos BRIC de aceiro, aluminio e cobre triplicouse de modo que no período 2000-2006 o prezo do cobre creceu un 271 %, o do zinc un 190 %, o chumbo un 182 %, o níquel un 180 %, e así sucesivamente co caucho, o petróleo, o ouro, e ata o xofre, cacao, aceite, trigo, arroz. Só A China é xa o maior consumidor de cobre, estaño, zinc, platino, aceiro e ferro, e un dos maiores importadores de aluminio, chumbo, níquel e ouro. En 2003 consumiu o 50 % do cemento mundial, o 36 % do aceiro e o 30 % do ferro, zinc, estaño, aluminio, chumbo e do cobre. Hoxe representa a terceira parte do aumento da demanda mundial de cru e é o segundo consumidor mundial logo de EUA.

Pensemos só na enerxía. Europa posúe só o 2 % do total das reservas mundiais de petróleo, mentres que consome o 20 %. Asia-Pacífico ten só un pouquiño máis de reservas, un 3,5 %, porén, consome

máis que Europa: case un 30 %. E entremetres, Oriente Medio, con case o 62 % das reservas, consume só un 7,5 %. E outro tanto poderíamos dicir do mercado do gas. Como organizar o mercado da enerxía sen entrar en batallas (guerras?) por asegurar o abastecemento? E que pasará con pequenos países, como España, cunha dependencia enerxética que supera o 70 %, dependencia superior á da OCDE, e mesmo a de Estados Unidos? Presións de demanda que se trasladan tamén aos alimentos; por exemplo estímase que o consumo chinés anual de carne creceu de 44 libras en 1985 a 110 hoxe. Afortunadamente, por suposto, máis presionando á alza nos prezos de todo o mundo. Son os dilemas da prosperidade, máis que os da pobreza, os que nos ameazan (BERGSON, 2008).

De maneira que a gran pregunta hoxe, a que define o panorama estratéxico do século XXI é a seguinte: a incorporación da China, A India e outros grandes países como Indonesia, O Brasil, México, será como a de finais do XIX, a incorporación de Alemaña após a unificación de Bismarck, O Xapón após a restauración Meiji, e os Estados Unidos após a guerra civil, cos seus respectivos ritmos de crecemento e demandas de recursos e materias primas, do que se chamou entón «espazo vital», *lebensraum* (RATZEL)? Os máis pesimistas sosteñen a comparación, e mesmo no escenario europeo a loita polo abastecemento xa comezou e Alemaña enténdese con Rusia á marxe da UE. Pois ben, aquilo, a incorporación de tres novas grandes potencias, que marcarían o século XX, tivo o custo de dúas guerras mundiais. Esperemos que a humanidade aprenda dos seus erros e esta brutal crise de crecemento e prosperidade saibamos xestionala mellor.

3. E unha conclusión

Nesta altura é evidente que estamos forzados a revisar moitas das ideas recibidas, moitos prexuízos e estereotipos, que estamos forzados a pensar o mundo doutro xeito. E pensar o mundo doutro xeito é, ante todo, representalo doutro xeito. Para iso, fagamos un sinxelo experimento.

Ilustración 14: «Vello» mapa do mundo



O gráfico adxunto representa o vello mapa do mundo, o xeito en que decote o representamos. O meridiano 0 de Greenwich, que define o punto cero das coordenadas do tempo e do espazo, pasa por Londres e España, as dúas grandes potencias colonizadoras do mundo e pioneiras da expansión europea (meridiano que veu substituír ao de San Fernando, Cádiz, utilizado con anterioridade). Ao carón o chamado «extremo oriente»; ao outro, o «extremo occidente» o vello Far West. E nós, por suposto, no centro do mundo. Faltaría máis.

Ilustración 15: «Novo» mapa do mundo



Non obstante, dicíamos antes ao falar do futuro: tres potencias asiáticas e tres americanas. Mais ollo, conectadas polo Pacífico, non polo Atlántico. Deste xeito contemplamos un novo mapa do mundo. Se pomos o Pacífico no centro —e xa é hora de que empecemos a facer este exercicio mental—, vemos que o que aflora agora pola esquerda do mapa é un «extremo occidente» do continente euroasiático, o equivalente ao vello extremo oriente, en que as illas británicas fan o papel do Xapón, e a península ibérica (con España), o da península de Corea. E agora o imperio do medio, A China, cae xusto no medio. De maneira que, extremo oriente ou extremo occidente? Máis estereotipos. Esta metáfora móstranos que poida que españois e europeos esteamos pasando do centro á periferia do sistema mundial sen que nos deamos conta, á vez que discutimos con paixón non sei ben que banalidades.

Bibliografía

- AGTMAEL, A. v. (2007). *The Emerging Markets Century: How a New Breed of World-Class Companies Is Overtaking the World*, The Free Press.
- AGUIAR, M.; BHATTACHARYA, A.; VITTON, L. d.; HEMERLING, J.; MICHAEL, D. C.; SIRKIN, H. L.; WADDELL, K.; WALTERMANN, B.; KO, K. W. (2007). «The 2008 BCG 100 New Global Challengers: How Top Companies from Rapidly Developing Economies Are Changing the World», en *The Boston Consulting Group*, Diciembre, 4, 2007.
- BARRACLAUGH, G. (1956). *History in a Changing World*, University of Oklahoma Press, Norman.
- BAUMOL, W. J. (1986). «Productivity Growth, Convergence and Welfare; What the Long-Run Data Show», en *The American Economic Review*, Nº 76, 5: 1072 ss.
- BERGSON, M. (2008). «A Prosperity Dilemma», en *Washington Post*, 16 de xaneiro de 2008.
- BHAGWATI, J. (2004). *In Defense of Globalization*, Nova York Oxford Univ. Press.
- BREGOLAT, E. (2008). «El billón de dólares de China», en *El Imparcial*, 28 de enero de 2008.
- BREGOLAT, E. (2007). *La segunda revolución china*, Barcelona: Destino.
- BUSTELO, P. (2007). «El auge económico de China y su impacto internacional», en *ARI*, 100, 2007.
- BUSTELO, P. (2007). «El auge económico de China e India y sus implicaciones para España», en *DT*, Nº 31, 2007.
- BUSTELO, P. (2006). «India, las dos caras del desarrollo económico», en *ARI*, Nº 73, 2006.
- GOLDMAN SACHS. «Dreaming with BRICs: The Path to 2050», en *Global Economics Paper*, Nº 99 (<http://www2.goldmansachs.com/insight/research/reports/report6.html>)
- HAWKSWORTH, J. (2006). «The World in 2050. How big will the major emerging market economies get and how can the OECD compete?», en *PriceWaterhouseCoopers*, Marzo 2006.
- LAMO DE ESPINOSA, E. (2002). «La sociedad del conocimiento. El orden del cambio», en VV.AA. *Libro Homenaje al Profesor José Jiménez Blanco*, Madrid Centro de Investigaciones Sociológicas, pp.429-450.
- LAMO DE ESPINOSA, E. (1996). *Sociedades de cultura y sociedades de ciencia*, Xixón: Ediciones Nobel.
- LEVINSON, M. *The Box. How the Shipping Container Made the World Smaller and the World Economy Bigger*, Princeton University Press, 2006.
- MARSHALL, M. G. e GURR, T. R. (2005). «Peace and Conflict. A Global Survey of Armed Conflicts, Self-Determination Movements, and Democracy», en *Center for International Development & Conflict Management*.
- MARX, K. (Grundrisse) (1971). *Elementos fundamentales para la crítica de la economía política*, Buenos Aires Editorial Siglo XXI (Tomo I) 1972.
- MCFAUL, M. e STONER-WEIS, K. (2008). «The Myth of the Authoritarian Model», en *Foreign Affairs*, xaneiro/febreiro 2008.
- NACIONES UNIDAS (2007). «Tendencias demográficas en el mundo», en *Informe del Secretario General, Consejo Económico y Social*, Naciones Unidas E/CN.9/2007/6.
- OMTAN, A. (1971). «The Epidemiological Transition. A Theory of Epidemiology of Population Change», en *Milbank Memorial Fund Quarterly*.
- POLANYI, K. (1994). *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*, Boston: Beacon Press.
- STEINBER, F. (2008). *El impacto de las potencias emergentes en la economía mundial*, en Real Instituto Elcano, ARI, 4.

SEGUNDA PARTE: ANÁLISE E AVALIACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

CAPÍTULO 4. «VELLOS» ENFOQUES E «NOVAS» DIRECCIÓN NA ANÁLISE DA IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Autor

Xosé M.^a Mahou Lago

1. Introducción

En 1973 dous autores chave no desenvolvemento do estudo das políticas públicas, Jeffrey L. PRESSMAN e Aaron WILDAVSKY sorprenden o mundo académico e profesional coa súa obra *Implementation*, cuxo longo subtítulo mostraba de forma clara unha auténtica declaración de principios: *Como as grandes expectativas de Washington se malogran en Oakland, ou por que resulta asombroso que os programas federais funcionen. Saga da Oficina de Administración do Desenvolvemento Económico, narrada por dous observadores compasivos que desexan reconstruír a moral sobre a base de esperanzas frustradas.*

Por primeira vez na Ciencia Política, a implementación —ou posta en práctica— era elevada á categoría de obxecto de estudo preferente, co que se acoutaban as súas dimensións e se propuñan preguntas, obxectivos e hipóteses de investigación que van manter a súa vixencia ata a actualidade. Pero, alén de presentar un novo programa de investigación dentro da análise de políticas públicas, esta obra inicia unha forma nova de entender e enfocar o proceso político desde a perspectiva dun contínuum dentro do que se interrelacionan indistintamente a esfera política e o ámbito administrativo.

Co propósito de mostrar a mudanza profunda que supuxo na análise das políticas públicas o «descubrimento» do denominado *missing link*, o presente capítulo pretende expor, de xeito conciso, a evolución teórica da implementación desde as primeiras investigacións inspiradas por certa actitude pesimista cara á actividade administrativa, deica os actuais enfoques *bottom-up* enmarcados no paradigma da gobernanza.

2. A difícil aparición do estudo da implementación

Por mor da forte influencia da tradición weberiana e wilsoniana, as primeiras investigacións sobre políticas públicas van centrar todos os seus esforzos no estudo das fases de formulación e toma de decisión e mostran escaso interese polo proceso de implementación, considerado sen máis un acto «necesariamente» automático, neutro e subsidiario. A asunción predominante neste momento é

que, unha vez a decisión está tomada, a súa execución é un asunto «simple e mundano» que non merece grande atención (HYDER, 1984: 1).

Vaise consolidando así unha perspectiva da posta en práctica fundamentada na visión dunhas organizacións públicas que se rexen polos principios de xerarquía, racionalidade e subordinación. Segundo esta perspectiva, existe unha separación neta entre o mundo político —aquel que toma as decisións en función da súa lexitimidade representativa—, e o mundo administrativo —aquel encargado da execución da decisión de forma neutra, obxectiva e profesional. Neste contexto, a xerarquía administrativa é o elemento chave que permite o cumprimento dos obxectivos e a forma de evitar ou reducir posibles actuacións discrecionais por parte dos implementadores.

Xa que logo, o modelo clásico percibe a implementación como unha secuencia lineal na que primeiro se formulan as políticas e logo se poñen en práctica. Non hai conexións entre a decisión e implementación. As posibles decisións que se producen durante a implementación teñen unha natureza puramente técnica, de maneira que a execución é un acto automático e, ante todo, eficiente que debe procurar, en función duns métodos de traballo claros e racionais, a optimización dos recursos e os resultados.

Esta visión reducida da administración orientada excesivamente á toma de decisións entra en crise a partir da década dos setenta. O enorme desenvolvemento experimentado polo Estado de benestar durante os anos cincuenta e sesenta tanto nos Estados Unidos como en Europa vaille imprimir un maior grao de complexidade á estrutura administrativa e a desafiar os principios expostos por Weber e Wilson. Pola súa vez, os investigadores sociais achan importantes erros na execución de programas que foran deseñados, aparentemente, de forma racional, mais cuxa incidencia sobre o terreo mostraba resultados exiguos que deslexitimaban o proceso político nun momento en que a crise económica estaba obrigando as administracións públicas a reduciren gastos e a procuraren vías de intervención máis eficientes.

A análise de políticas públicas vai responder a este novo escenario cunha visión máis real e escéptica do proceso político, na que a implementación aparece como un elemento esencial e as administracións públicas como un conxunto de organizacións enormemente complexas que se necesitan adaptar continuamente a unha realidade cambiante. Pódese dicir que o incremento da complexidade administrativa e os fracasos dos programas sociais propician o aumento do interese de políticos e investigadores por coñeceren os procesos de implementación e tamén que se empecen a preocupar por buscar explicacións aos «baleiros de implementación» ou *implementation gap* (DUNSIRE, 1978).

Non obstante, os primeiros estudos sobre implementación non rachan completamente coa perspectiva tradicional, aínda que introducen importantes novidades no eido das políticas públicas. En concreto, PRESSMAN e WILDAVSKY, abren, segundo MENY e THOENIG (1992: 164) dúas vías estimulantes: a) a consideración de que non existe diferenza entre actores políticos e actores técnicos, xa que, cada un á súa maneira contribúe a perverter o proceso, e b) toda realización, acción, estiver ou non na liña da política formulada ao comezo, significa unha actividade de posta en práctica.

A diferenza de anteriores investigacións, estes autores toman como variable dependente, non a conduta ou as decisións dos órganos da administración que debían pór en práctica o programa previsto, senón os resultados conseguidos por esa política. O programa aparece desta maneira, como variable explicativa que contén unha conexión causal entre condicións iniciais (consenso ao redor dos obxectivos, recursos e instrumentos) e consecuencias esperadas (accións programadas que procuran alcanzar os obxectivos). Deste xeito, a implementación pasa a ser percibida como a capacidade de realizar as consecuencias previstas nun programa unha vez cumpridas as condicións iniciais.

Pola súa banda, BARDACH na súa obra *The Implementation Game* (1977) descobre, analizando a posta en práctica da lei de «deshospitalización» de enfermos mentais de California, que os implemen-

tadores e actores implicados interactúan adoptando diferentes estratexias para alcanzar certos resultados. Recoñece a falta de control sobre o proceso por parte dos decisores públicos (SUBIRATS, 1988, p. 108) aínda que considera que a implementación debe ser percibida como un proceso de ensamblaxe de numerosos elementos —recursos financeiros, permisos expedidos por axencias reguladoras públicas, innovacións respecto da concepción e deseño do programa, procesos administrativos, provedores privados de bens e servizos, participación activa dos presuntos beneficiarios ou clientelas e apoio político ao proceso de ensamblaxe— en mans de distintos actores cuxa posesión lles permite exercer unha posición de control sobre o resto a través dunha serie de «xogos». A implementación convértese, na opinión de BARDACH, nun claro proceso político, nunha continuación da toma de decisión.

Aínda que, os textos de PRESSMAN-WILDAVSKY e BARDACH manteñen aspectos da perspectiva clásica tales como describiren a posta en práctica en termos de secuencia lineal, inauguran un novo campo de investigación que supón un xiro nos estudos administrativos. Abandonan como unidade de análise a estrutura e funcionamento da organización, e centran o seu interese nos resultados da política. Emerxe así a implementación como *missing link* (HARGROVE, 1975) dirixida a explicar a conversión dos obxectivos elaborados durante a formulación en resultados por medio dun proceso «non-automático» en que o deseño do programa, as relacións interorganizativas e a negociación formal e informal entre os actores participantes son variables explicativas de primeira orde.

3. As perspectivas *top-down* e *bottom-up* no estudo da implementación

PRESSMAN-WILDAVSKY e BARDACH inauguran a partir destas obras o denominado enfoque *top-down*¹. Este modelo analítico encóntrase a cabalo entre a perspectiva clásica e as novas realidades administrativas e vai dominar a primeira etapa dos estudos de implementación.

Se algo caracteriza os estudos sobre implementación durante a primeira etapa —de principios dos setenta a principios dos oitenta— é a visión de «nada funciona» (REIN, 1983) e a falta de optimismo no traballo governamental. Imponse, após anos de excesiva confianza na tecnocracia, no economismo e no racionalismo aplicados á fase decisional, unha perspectiva que tenta buscar os factores que explican o fracaso da posta en práctica da maioría dos programas². Por fracaso entenden, fundamentalmente, a incapacidade do goberno para alcanzar os obxectivos establecidos nun programa público, tal como fica reflectido no subtítulo da obra de PRESSMAN e WILDAVSKY. *Os problemas están en todas partes e as causas do fracaso atópanse en «patoloxías» presentes na mesma burocracia pública* (HOGWOOD e PETERS, 1985).

Canda esta perspectiva, imponse tamén unha visión totalmente xerarquizada do proceso, e por etapas en que a política, que adopta na maioría das ocasións a forma de lei, é deseñada «arriba» polos decisores e transmitida cara a «abaixo» aos seus subordinados que se encargan da execución. A elaboración e posta en práctica son dous ámbitos separados. Os superiores xerárquicos tentan que as normas entren en vigor co maior apego posible ás intencións dos lexisladores (LANE, 1983), de maneira que o éxito da implementación existirá na medida en que se deren as seguintes circunstancias: a) os resultados alcanzaren as metas dispostas na lei, b) os obxectivos normativos foren claros e estiveren perfectamente definidos, c) a teoría de cambio se fundamentar nunha relación causal adecuada, e d) os recursos (materiais e humanos) foren suficientes. Neste contexto, a comunicación

1 Tamén denominado «deseño prospectivo» (ELMORE, 1979), «modelo racional-weberiano» (Dente 1984), «modelo administrativo» (THOENIG, 1985) ou «modelo racionalista» (DUNSIRE, 1990).

2 A enorme influencia que exerceron estes primeiros estudos leva a Rothstein (1998: 62) a describir a investigación de implementación «en gran medida como una investigación de miseria, una patología de las ciencias sociales», ao se centrar en programas que fracasan ou de enorme complexidade, co que emprega, nun contexto de coñecemento limitado, unha visión excesivamente mecanicista e racionalista do proceso de implementación.

interorganizativa, a conformidade por parte dos executores coas regras establecidas, así como certo dominio do contorno político, económico e social convértese en elementos centrais.

A preocupación polos erros e disfuncións na execución das políticas vai favorecer a aparición dunha abundante literatura centrada na procura das condicións necesarias para o desenvolvemento dunha «implementación perfecta». Deste xeito, a modo de prescrición ou consello, PRESSMAN e WILDAVSKY recomendan sinxeleza na formulación para minimizar disfuncións, ou BARRET e HILL (1982) suxiren certo compromiso entre os actores no caso de que o conflito e a ambigüidade dominen a acción política. Con todo, son as recomendacións de MAZMANIAN-SABATIER (1979; 1980) e HOGWOOD-GUNN (1984), resumidas na táboa 1, as que van gozar de maior notoriedade entre os *top-downers*³.

Táboa 1: Condicións para alcanzar unha implementación perfecta

Variables	HOGWOOD-GUNN (1984)	MAZMANIAN-SABATIER (1979; 1980; 1983)
Obxectivos	Debe existir un acordo sobre os obxectivos, que se ten que estender ao longo do proceso de implementación	Os obxectivos teñen que ser claros e consistentes para constituír un patrón de avaliación e un recurso legal para os implementadores
Accións	Cómpre especificar as tarefas que terá que realizar cada participante	
Recursos	Tempo adecuado e recursos suficientes para o programa e que en cada etapa do proceso sexa posible a combinación de recursos	
Teoría causal	A política implementada debe estar baseada nunha teoría válida de causa e efecto. A relación entre causa e efecto ten que ser, ademais, directa e con poucas conexións	A teoría acerca de como efectuar o cambio social ten que ser adecuada para determinar as causas
Mecanismos legais		O proceso de implementación debe estar legalmente estruturado para aumentar a submisión ou conformidade dos funcionarios e dos grupos afectados. Con este propósito, despregaranse toda unha serie de mecanismos legais incluídos o veto, as sancións e incentivos, a prioridade duns programas sobre outros, etc

³ Na opinión de MATLAND (1995: 146) o consello común dos *top-downers* é: confecciona obxectivos políticos claros e consistentes (VAN METER e VAN HORN, 1975; MAZMANIAN e Sabatier, 1983); limita a extensión do cambio necesario (VAN METER e VAN HORN, 1975; MAZMANIAN e SABATIER, 1983) e sitúa a responsabilidade da implementación nunha axencia favorable cos obxectivos da política (VAN METER e VAN HORN, 1975; MAZMANIAN e SABATIER, 1986).

Relacións interorgani-zativas ou intergubernamentais	Debe existir unha única axencia de implementación que non dependa doutras. Se se encontran outras axencias implicadas, as relacións de dependencia deben ser mínimas, e a comunicación e coordinación debe ser perfecta	
Control e compromiso de implementadores	Aqueles actores que teñan autoridade poden demandar e obter obediencia perfecta por parte dos funcionarios	Hai que conseguir implementadores comprometidos alén de habilidosos nas tarefas encomendadas
Apoios internos e externos		É necesario lograr o apoio dos grupos de interese e de poder executivo e legislativo
Contorno	As circunstancias externas á axencia de implementación non poden impor coaccións ou restricións agoniantes	Hai que procurar que os cambios nas condicións socioeconómicas non teñan repercusións dramáticas sobre o apoio político ou a teoría causal

Fonte: Elaboración propia.

A chave do traballo de HOGWOOD e GUNN non radica unicamente na enumeración das condicións necesarias para asegurar a implementación perfecta, senón tamén no recoñecemento de que existen factores que impiden que estas condicións se poidan levar á práctica, tales como a indispoñibilidade de recursos no seu tempo, a definición deficiente do problema, o concurso de múltiples actores públicos e privados, a insuficiente comunicación e coordinación entre as organizacións ou o choque entre obxectivos oficiais e «non oficiais».

A pesar das boas intencións deste enfoque e do desenvolvemento de marcos teóricos multivariábeis, o ámbito político-administrativo mostra un escenario ben diferente caracterizado por programas con obxectivos múltiples, contraditorios e ambiguos, escasa transparencia e racionalidade das administracións, certa hostilidade por parte da sociedade civil cara a determinadas medidas e unha pluralidade de actores que fai necesaria a reformulación constante do programa durante o proceso de execución (SUBIRATS, 1988; 1994).

Xorde, desta maneira, a finais dos anos setenta o enfoque *bottom-up*⁴, un novo modelo de análise centrado máis nos actores «sobre o terreo» que nos responsables políticos. Se o enfoque *top-down* dirixía a súa atención á secuencia que segue un programa desde que é aprobado polo centro político deica que é executado polos subordinados, o enfoque *bottom-up* adopta, de forma indutiva, o proceso contrario; parte do impacto (non do resultado ou *input*)⁵ que provoca a intervención do poder público e do conxunto de actores que interactúan no nivel operacional para definir, primeiro, posibles solucións organizativas da axencia implementadora e, segundo e fundamentalmente, pescudar ata que punto o programa goberamental influíu nos resultados finais da política. Trátase dunha perspectiva que entronca co comportamento incrementalista da administración que LINDBLOM (1959) denomina *muddling through*, ou arte de «ir tirando».

4 ELMORE (1980) denomina este modelo «enfoque retrospectivo» (*backward mapping*) en contraposición ao «enfoque prospectivo» (*forward mapping*).

5 Fronte á perspectiva *bottom-up*, HJERN e HULL (1982, p. 107) indican que a investigación tradicional de implementación (*top-down*) implica unha «análise de resultado da política».

Dúas son as ideas centrais que estruturan o modelo *bottom-up*; a) os gobernos posúen unha capacidade de control moi limitada sobre os executores dada a alta discrecionalidade destes últimos, e b) non existe nin separación neta entre a fase de formulación e implementación, nin linealidade no proceso político.

Xunto con estas ideas en certo modo «revolucionarias», a análise dos actores implicados, e máis concretamente das súas motivacións e valores, vai centrar a atención dos *bottom-uppers*. Neste sentido, REIN e RABINOBITZ (1978) definen o proceso de implementación como unha declaración de preferencias gobernamentais mediatizada por un determinado número de actores que crean un proceso circular caracterizado por relacións recíprocas de poder e negociacións. Os actores, que non pertencen a unha única fase, inflúen uns noutros e poden participar asumindo diferentes roles ao longo do proceso e mellorando a calidade das decisións que se tomen⁶.

Dentro da rede de actores, aqueles que se encargan directamente da implementación van ser obxecto de estudo preferente por parte do modelo. Tal como sinala LIPSKY (1980) os funcionarios —en concreto os *Street Level Bureaucrats*— que teñen un contacto directo cos cidadáns posúen maior influencia e maior capacidade de decisión que aqueles situados en postos superiores, dado que coñecen de primeira man o impacto real da política sobre o terreo e contan cun alto grao de discreción para prestar servizos ou impor sancións. LIPSKY demostra, xa que logo, que os funcionarios non son, en contra da visión burocrático-weberiana, instrumentos cegos en mans dos conformadores da vontade política. As características que normativamente son esixidas aos traballadores públicos tales como neutralidade, submisión e falta de ambigüidade dilúense nunha realidade administrativa dominada pola autonomía de acción duns funcionarios que actúan como *decision-makers* e cuxas decisións están baseadas máis en eleccións racionais, que en respostas a regras, procedementos ou políticas (MAYNARD-MOODY e MUSHENO, 2000).

A negociación e interrelación permanentes entre os actores implican axustes tanto nos obxectivos como nos recursos e actividades derivadas da política. A pauta de análise da implementación non é o cumprimento das decisións, senón as respostas dos actores implicados directamente na implementación e máis próximos aos problemas. Xa non se procura a conformidade entre a acción efectiva e a decisión, senón o rendemento da política, isto é, o axuste dos operadores ás circunstancias concretas en que a acción pública sucede e chega efectivamente á cidadanía. O rendemento escapa do control dos decisores. Se a implementación se concibe como un proceso que xera respostas e resultados, o rendemento é o obxectivo perseguido e a negociación e o compromiso, unha condición necesaria para conseguilo.

A interrelación entre os actores non ten lugar necesariamente no marco de organizacións formais ou xerarquías. Na maioría dos casos os actores relaciónanse e negocian no seo de redes políticas onde planean, mobilizan recursos e impulsan a acción. Neste sentido, HJERN e PORTER (1981) cuñan o termo «estrutura de implementación» mediante o cal describen unha armazón de actores públicos e privados que interveñen na posta en práctica dun programa ou no tratamento dun problema concreto e posúen fins e motivacións diferentes.

Do mesmo xeito que o modelo *top-down*, a perspectiva *bottom-up* tamén recibiu críticas. As principais proceden dos ámbitos teórico e normativo. Desde o punto de vista teórico, algúns autores sinalaron o carácter limitado da teoría «de abaixo a arriba» fundamentada en informacións procedentes de estudos

⁶ Segundo PETERS (1995: 260), desde o punto de vista da participación existen dúas interpretacións dos procesos das políticas «de abaixo cara a arriba»: a) pensamento plebiscitario cando os políticos tratan de recorrer ao pobo por encima doutros políticos e/ou poderosos grupos de interese, o que pode ter implicacións para os tipos de política pública que se adopten e para a posibilidade de cambios da política pública, b) favorecemento da participación dos grupos máis directamente afectados pola política, no canto da poboación en xeral. Este enfoque pode permitir incluso que estes grupos controlen ou teñan poder de veto sobre a política pública.

de casos concretos e de escasa xeneralización. Desde o punto de vista normativo, HOGWOOD e GUNN (1984) sosteñen que a relación entre os formuladores das políticas e os implementadores está sempre dominada polo feito de que os primeiros deben a súa posición a un proceso de elección democrática do que deriva a súa lexitimidade, mentres que isto non sucede cos segundos. Neste sentido, OTOOLE (2000, p. 283) mantén que as investigacións *top-down* e *bottom-up* están animadas por diferentes nocións de democracia. Se os *top-downers* xustifican a súa posición nos principios democráticos convencionais, os *bottom-uppers* preocupápanse máis polos procesos interactivos, o contorno do usuario e a coprodución.

Outras críticas consideran pouco adecuada a idea de contínuum formulación-execución porque: a) asume que a acción é espontánea e que non é necesario certo grao de coordinación coa política, b) ignora as razóns polas cales, actores potencialmente importantes non están incluídos na implementación, c) omite a incidencia das institucións legais e factores socioeconómicos no comportamento dos actores, e d) nega os límites legais na actuación dos implementadores.

A participación dun número excesivo de actores pode provocar, por riba, deriva do sistema nun «gobierno dividido» (FIORINA, 1991) e certa ineficiencia na posta en práctica, ben porque se producen divisións internas ou ben porque os representantes dos organismos públicos lexitimamente elixidos quedan capturados pola clientela e/ou funcionarios de base. Tal como sinala PETERS (1995: 271), a énfase nunha maior participación na toma de decisións é algo positivo desde o punto de vista democrático, porén, pode provocar situacións non tan desexables como no caso de que problemas moi complexos fiquen reducidos a simples loitas políticas.

Táboa 2: Comparación entre os modelos *top-down* e *bottom-up*

	Top-down	Bottom-up
Interese inicial	Cume; decisión governamental xeralmente establecida nunha lei	Rede (<i>network</i>); estrutura de implementación local implicada no ámbito político
Identificación dos actores no proceso	Desde arriba cara a abaixo e desde o goberno cara ao sector privado (a teoría causal considera esencial un entendemento adecuado da estrutura de incentivos dos grupos afectados)	Desde abaixo (goberno e sector privado cara a arriba)
Criterios de avaliación	Interese no logro dos obxectivos formais (coidadosamente analizados). Pódense atender, opcionalmente, outros criterios politicamente significativos e consecuencias non intencionadas)	Menos claros. Basicamente o analista escolle, dalgunha maneira, o máis relevante para o asunto político ou o problema. Non require ningunha análise coidadosa da decisión (s) oficial (ais) governamental (ais)
Interese global	Como se pode dirixir o sistema para lograr os resultados establecidos polos decisores	A interacción estratéxica entre múltiples actores nunha rede política

Fonte: SABATIER (1993).

4. Unha alternativa de «síntese» ás perspectivas *top-down* e *bottom-up*. A implementación nun contexto de gobernanza

A postura abertamente enfrontada entre *top-downers* e *bottom-uppers* conduce, a finais dos oitenta e principios dos noventa, á aparición dunha terceira xeración de estudos sobre implementación que perseguen superar as diferenzas entre ambos os enfoques e profundaren naqueles elementos que lles son complementarios. Esta perspectiva «integral» ou de «síntese» vai contribuír ao desenvolvemento dun tipo de estudos centrados máis en aspectos específicos do proceso implementador que na procura de modelos xerais, relacionando as variables macronivel dos *top-downers* coas variables micronivel dos *bottom-uppers*.

Se algo caracteriza esta terceira xeración é a «conciencia del carácter multi-dimensional del objeto de la teoría e investigación de la implementación» (HILL e HUPE, 2003: 100). A partir da década dos noventa, os límites que definiran o estudo da posta en práctica ábreanse a outros ámbitos. Tal como indica O'TOOLE, «el problema de la implementación ha sido reconceptualizado de diferentes maneras, y el trabajo ha ido avanzando a lo largo de un número de líneas de investigación paralelas, solapadas y altamente relevantes (...) lo cual promete expandir el conocimiento acerca de la conversión de la política en acción, incluso extendiendo la atención más allá de la perspectiva limitada de la implementación» (2000: 268). Neste sentido, O'TOOLE distingue catro contribucións indirectas no estudo da posta en práctica: a análise institucional, o estudo da gobernanza, a xestión de redes, e as aproximacións formais e dedutivas.

De entre elas, a contribución que tivo maior desenvolvemento nos últimos —ata o punto de configurar un paradigma— foi o estudo da gobernanza, en especial como interacción entre diferentes actores no interior de redes políticas. Será precisamente a análise deste fenómeno a ponte que poña en contacto os estudos de implementación cos enfoques da gobernanza baixo a denominada *multi-actor implementation approach* (O'TOOLE, 1989; 2000).

Ao xuízo de KETTL (2000: 23-24), a teoría de redes forneceu un adecuado marco de análise para entender a interconexión, cada vez máis crecente, entre distintas organizacións que traballan conxuntamente para implementar as políticas. Na nova gobernanza o goberno actúa co concurso doutros actores, máis alá de estruturas xerárquicas, en contextos dominados por relacións horizontais. Esta perspectiva proporciona un «foco» diferente sobre a implementación, anticipado con anterioridade polo enfoque *bottom-up*. A diferenza deste e doutros enfoques próximos, o paradigma da gobernanza concede maior atención ás relacións de dependencia, e a valores relacionados co carácter público do goberno como a xustiza, a igualdade e a equidade. Ao mesmo tempo, a implementación non é percibida como unha etapa posterior ao deseño e toma de decisión no interior de estruturas xerárquicas, senón máis ben como un «proceso externalizado de actores públicos y privados» (HILL e HUPE, 2003: 110) que buscan pór en práctica unha política ou programa a través de fórmulas de consenso e cooperación entre eles.

Precisar cal é o labor do estudo da gobernanza non é tarefa doada. A gobernanza —que entronca coa frutífera tradición teórica do estado e a súa complexa relación coa sociedade civil— tenta explicar a estratexia que despregan os gobernos actuais para adaptar o seu funcionamento aos cambios que se veñen producindo nos últimos anos na orde económica, política, social, cultural e tecnolóxica.

Alén de dar conta do cambio relacional entre estado e sociedade, a gobernanza converteuse no gran paradigma onde teñen cabida e se vinculan un importante número de achegas procedentes de distintas áreas da ciencia política, desde a xestión e políticas públicas ata as relacións internacionais,

pasando polos estudos máis recentes sobre as tecnoloxías da información e o coñecemento. É precisamente desta capacidade aglutinadora de onde deriva a orixe da súa popularidade e fortaleza.

No entanto, este carácter «colector» conduce a que a gobernanza adquira, asemade, a aparencia dun concepto fuxidío con numerosas definicións e un número inabarcable de variables explicativas. En efecto, este termo procedente do inglés *governance*, e que tamén foi traducido como «gobernación», «gobierno en rede» ou «gobierno relacional», presenta unha multitude de definicións. Unhas moi xenéricas, como a de STOKER que percibe a gobernanza como a «capacidade de actuar, reunindo los recursos requeridos para llevar a cabo los fines colectivos de la sociedad» (1991: 51) ou a de LYNN que a define como «los regimenes de leyes, normas administrativas, resoluciones judiciales, y prácticas que constriñen, prescriben y posibilitan la actividad gubernamental» (1999: 2-3). De forma máis concreta, RHODES refírese a ela como «redes auto-organizadas e inter-organizacionales» (1997: 15), mentres que para MCGREGOR supón «la aplicación de poder y autoridad en una forma que compromete a actores políticos relevantes en las decisiones de gestión» (1993: 182).

Esta pluralidade de definicións reflicte os numerosos enfoques que xurdiron dentro da teoría da gobernanza como o elaborado por HILL e HUPE (2003: 180-181). Estes autores sinalan tres «modos de gobernanza» que inciden de forma diferente no proceso de implementación: «autoridade», «transacción» e «persuasión». Na «gobernanza como autoridade», a acción do goberno oriéntase fundamentalmente á regulación e imposición, e á prestación de servizos en exclusividade, de maneira que o goberno desempeña o papel dunha especie de «director xefe executivo». En sentido contrario, na «gobernanza por transacción» e a «gobernanza por persuasión» destaca a participación doutros actores na toma de decisión. Mentres o primeiro modo salienta a avaliación e o bo funcionamento do marco de actuación, e considera ao goberno un «inspector» que dirixe a estrutura nun contexto en que a lexislación, o deseño institucional e a supervisión son importantes, o segundo modo sinala que os obxectivos son elaborados e implementados en escenarios de procura de consenso entre o goberno e outros actores da sociedade, polo que o final do proceso está totalmente aberto.

HILL e HUPE (2003: 182-195) distinguen tres «lugares» ou «escenarios» na gobernanza: «escenario político-administrativo» —lugar das relacións político-sociais, isto é, o nivel do goberno e das «altas institucións do estado» onde se formulan as políticas e existe, segundo MATLAND (1995) certo nivel de ambigüidade e conflito—, «escenario institucional» —lugar das relacións institucionais intermedias tanto verticais como horizontais— e «escenario micro» —lugar das organizacións de implementación ou *street level* que poden estar orientadas ao seu labor, ou ben ao mercado e ás organizacións profesionais. Polo xeral impónse a cooperación entre unha variedade de organizacións locais—. En cada escenario poden observarse tres niveis diferentes de acción: «constitucional», «directivo» e «operacional».

Táboa 3: Marco analítico: Os tres niveis de *governance*

Lugar nas relacións político-sociais	Nivel de acción		
	Constitucional	Directivo	Operacional
Sistema político-administrativo	Deseño das institucións político-administrativas Deseño do sistema (por exemplo relacións intergubernamentais)	Formulación e decisión (deseño da lexislación e obrigas da política) Creación de marcos da política (por exemplo institucionalización da supervisión)	Xestión dos procesos da política
Relacións institucionais	Sistemas de mantemento	Deseño e mantemento de traxectorias de implementación	Xestión das relacións de interorganización
Street level	Deseño de institucións locais	Deseño local de «políticas de implementación»	Xestión de contactos externos e internos

Fonte: HILL e HUPE (2003: 183).

En cada lugar ou escenario hai unha variedade de factores que constitúen o contexto específico de acción en que é xestionada a posta en práctica. Para cada escenario, estes autores sinalan unha variable que engloba outras homoxéneas. Se relacionamos as distintas variables de cada escenario (verticalmente seguindo a táboa 4) temos os tres modos de gobernanza referidos anteriormente que posúen perspectivas de acción diferentes. A «gobernanza como autoridade» diríxese a facer cumprir determinado mandato (*enforcement*) durante a posta en práctica por parte dun órgano con responsabilidade explícita na tarefa e atención na formulación da política. Neste contexto, a xestión das relacións interorganizacionais esixe claridade sobre os labores e competencias, así como a procura de conformidade por parte dos implementadores e demais participantes. Pola súa banda, a implementación nunha «gobernanza transaccional» oríentase cara ao rendemento (*performance*) e céntrase nos resultados ou produtos. A dirección política proporciona o marco de actuación e o aumento da conformidade co «contrato» convértese nunha actividade chave no proceso de xestión diario das relacións interorganizacionais. No «nivel da rúa» búscase obter a conformidade dos grupos-obxectivo externos, co que se orienta a interacción a incrementar e manter o servizo. Para rematar, na «gobernanza persuasiva» ten lugar un proceso de «coprodución» durante a posta en práctica co propósito de xestionar os *outcomes* como resultados compartidos. A xestión diríxese a convidar distintos actores a participar no proceso político con altas doses de discreción. As relacións interorganizacionais implican crear redes ou asociacións de implementación, mentres que no escenario micro se avoga por aumentar a profesionalización e institucionalizar a participación do cliente, de modo que a avaliación e os procedementos de queixa se converten en instrumentos esenciais.

Táboa 4: Caracterización dos escenarios

Escenarios da política: Carácter da formación da política	Formación clara da política	Formación do marco da política	Formación continua da política
Escenarios institucionais: Carácter das relacións interorganizativas	Sistema de mando (<i>command</i>)	Mercado	Rede
Escenarios micro: Orientación	Aplicación da norma	Servizo	Consulta e consenso
Nivel adecuado de modo de gobernanza	Autoridade	Transacción	Persuasión

Fonte: HILL e HUPE (2003: 186).

Como se pode apreciar, a implementación aparece caracterizada nesta teoría como parte da gobernanza que implica actividades públicas que seguen ás decisións lexítimas. Neste sentido, HILL e HUPE (2003: 193-195) afirman que aínda que a posta en práctica da política pública ten varias formas, todas elas son parte operacional da gobernanza, isto é, a implementación, segundo estes autores, pode ser concibida como «gobernanza operacional». Así, detrás de cada modo e perspectiva de gobernanza existe unha «imaxe» específica de implementación, tal como se pode observar na táboa 5:

Táboa 5: Imaxes de implementación segundo modos de gobernanza

	Implementación segundo a gobernanza como autoridade	Implementación segundo a gobernanza como transacción	Implementación segundo a gobernanza como persuasión
Relación entre decisor e implementador	Relacións verticais fortes	Relacións verticais febles	Autonomía relativa
Valores que guían o traballo dos implementadores	Poder formal: estándares establecidos e autoridade formal	Poder material: incentivos e sancións	Confianza no profesionalismo e opinión experta
Responsabilidade dos implementadores	Responsabilidade vertical	Os «axentes» son responsables contractualmente perante os decisores e chegan a compromisos cos grupos obxectivo	Múltiple: os implementadores son considerados «socios» tanto no nivel vertical como no horizontal
Idea da implementación	Proceso que segue os estándares establecidos e ideais normativos	Proceso orientado á consecución do éxito	Proceso orientado a coproducir resultados conxuntamente

Fonte: Elaboración propia a partir de HILL e HUPE (2003: 193-194).

A «governanza moderna» (KOOIMAN, 1993) ou «nova governanza» (RHODES, 1997) áchase vinculada á «governanza transaccional» e, especialmente, á «persuasiva» a través da proliferación das denominadas «redes políticas». Desde este enfoque, a governanza é percibida de xeito dinámico, buscando entender como os actores —públicos e privados— controlan as actividades económicas e producen resultados desexados (PETERS e PIERRE, 2000: 23). Este fenómeno que non é novo no contexto político de certos países, preferentemente aqueles de raizame anglosaxoa⁷, si presenta arestora novidades significativas na súa versión extrema, ao contemplar a posibilidade de que redes fortemente coordinadas e cohesionadas poidan actuar á marxe do estado. Sen chegar a este extremo, o que si é certo é que a governanza contemporánea xa non é froito do control e autoridade do goberno sobre a sociedade, senón máis ben produto da dependencia e interacción constante entre grupos que negocian, intercambian ideas, se asesoran mutuamente, coordinan os seus intereses e recursos, e chegan a acordos no interior de redes máis ou menos estables que facilitan a implementación das políticas.

Como apunta xa a extensa literatura sobre redes⁸, este tipo de governanza mostra diferentes caras en función da área da política e do papel —central ou periférico— que desenvolvan os poderes públicos no proceso, de xeito que podemos encontrar redes que chegan a complementar, e incluso suplantar, a acción de goberno e outras en que este actúa como actor principal. Tamén varían as redes segundo presentaren maior cohesión interna, como as «comunidades políticas», ou menor cohesión como as denominadas «redes temáticas», así como maior ou menor grao de «autoorganización» (MARSH e RHODES, 1992; RHODES, 1997).

A governanza é entendida, desta maneira, como «goberno interactivo», como «cogovernanza» ao comportar a utilización de formas organizadas de interacción e ao implicar formas horizontais de goberno, onde os distintos actores interdependentes se relacionan, se comunican, colaboran e se coordinan sen necesitar dun actor central ou dominante (ROJO, 2005: 16). O consenso e cooperación convértese en elementos chave do proceso político, onde ningún actor dispón do coñecemento, a información e os recursos suficientes para dar resposta, en por si, aos múltiples e complicados problemas (*issues*) aos que ten que facer fronte (ROJO, 2005: 8).

Dentro desta perspectiva o estado segue a manter unha posición de preeminencia e liderado, xa que, fornece os obxectivos de goberno. O seu papel non decrece, senón que máis ben, o seu rol tradicional directivo vese transformado ou complementado polo de condutor e coordinador dunha sociedade crecentemente complexa onde o límite entre o público e privado é cada vez máis borroso. Neste sentido, a tarefa do goberno consiste en permitir interaccións sociopolíticas; fomentar acordos variados para facer fronte aos problemas e distribuír servizos entre numerosos actores (RHODES, 1997: 51).

En todo caso cómpre ter presente, tal como apuntan PETERS e PIERRE (2000: 26), que o papel que o estado cumpre na governanza varía en función da concorrencia dunha serie de factores: os patróns históricos de regulación e control sobre o sector; o interese institucional en manter o control; o grao en que a governanza require autoridade política e legal; e a fortaleza das organizacións e redes sociais. Xa que logo, o papel real que desempeña o estado na governanza é o resultado «dun tira-putxa» entre o papel que quere representar este, e o papel que o contorno lle permite representar, co que se configura así un continuum de modelos de governanza que vai desde aqueles máis centrados no estado a aqueles máis centrados na sociedade civil.

7 Pensemos no concepto *iron triangles* da tradición pluralista estadounidense, e nos de «subgoberno» de RIPLEY e FRANKLIN (1980) e «comunidades políticas» de JORDAN e RICHARDSON (1979, 1985, 1987).

8 RICHARDSON e JORDAN, 1979; RHODES, 1986, 1988, 1997; KENIS e SCHNEIDER, 1991; PETERS, 1991, 1998; MARSH e RHODES, 1992; SMITH, 1993; KOOIMAN, 1993, 2004; DOWDING, 1995; HJERN e PORTER, 1997; HEYWOOD e WRIGHT, 1997; MARSH, 1998; KLIJN e KOPPENJAN, 2000; O'TOOLE, 2000; RICHARDS e SMITH, 2002.

Para alén do enfoque e modo adoptado, este paradigma presenta, segundo BOUZAS (2005: 108, 109), unha serie de trazos comúns. A gobernanza é, en esencia, unha resposta ao fenómeno da globalización e a expansión das novas tecnoloxías da información e coñecemento (TIC) que persegue, ao mesmo tempo, explicar e estimular unha maior axilización e autorregulación do proceso de toma de decisión a través da optimización de recursos e, fundamentalmente, a procura do consenso e cooperación implicando neste a cidadáns e organizacións non-gobernamentais para responder á cada vez maior esixencia de acceso á información, transparencia e fortalecemento da sociedade civil. Con iso acentúase a formación da cidadanía e, en consecuencia, a procura dunha maior lexitimidade da acción de goberno.

En definitiva, a idea base detrás do paradigma da gobernanza é a constatación dun novo estilo e unha nova concepción de gobernar, distinta da tradicional e na que se recollen formas de coordinación e cooperación social diferentes das xerárquicas e das do mercado (ROJO, 2005: 7). Prodúcese, así, segundo PIERRE e PETERS (2000: 4, 5), un cambio de perspectiva con respecto ás relacións e dependencias sociedade-estado. Se tradicionalmente o goberno gozaba dunha posición privilexiada na sociedade grazas ao seu poder político e autoridade, na «nova gobernanza» o estado aparece como un actor con control sobre algunhas bases de poder —en especial os poderes executivo e lexislativo e a capacidade de facer cumprir as políticas públicas— e cunha dependencia crecente dos actores sociais, debido, entre outras razóns, á escaseza de recursos para fornecer servizos públicos, á falta de lexitimidade ou á existencia dun contorno cada vez máis ingobernable.

Bibliografía

- AGUILAR, L. F. (2003). *La hechura de las Políticas*, México, DF: Miguel Ángel Porrúa.
- AGUILAR, L. F. (1993). *La Implementación de las Políticas Públicas*, México, DF: Miguel Ángel Porrúa.
- BARDACH, E. (1977). *The Implementation Game*, Cambridge: MIT Press.
- BOUZAS, R. (2005). «Los principios de la gobernanza en clave europea: potencialidad para las políticas de gestión pública de las administraciones autonómicas», en *Revista de Pensamento do Eixo Atlântico*, N° 8.
- EDWARDS, G. C. (Ed.) (1993). *Public Policy Implementation*, Londres: Jai Press Inc.
- HILL, M. e HUPE, P. (2003). *Implementing Public Policy: Governance in Theory and in Practice*, Londres: Sage Publications.
- HILL, M. (1997). «Implementation theory: yesterday's issue?», en *Policy and Politics*, Vol. 25, N° 4.
- JORDANA, J. e SANCHO, D. (2003). «Policy Networks and the opening up of the market: the case of telecommunications liberalisation in Spain», *Estudio/Working Paper 2003/188*, marzo.
- LINDBLOM, Ch. (1991). *El Proceso de elaboración de Políticas Públicas*, Madrid: INAP.
- LIPSKY, M. (1980). *Street Level Bureaucracy*, Nova York: Russell-Sage.
- O'TOOLE, L. J., Jr. (2000). «Research on Policy Implementation: Assessment and Prospects», en *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 10, N° 2: 263-288.
- PARSONS, W. (1995). *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*, Cheltenham: Edward Elgar.
- PRESSMAN, J. L. e WILDAVSKY, A. (1984). *Implementation*, Berkeley: University of California Press.

CAPÍTULO 5. AVALIACIÓN DE POLÍTICAS E PROGRAMAS PÚBLICOS

Autor

Juan Antonio Garde Roca

1. Introducción institucional: avaliación e gobernanza

A Unión Europea vén incidindo, nos últimos anos, na necesidade de avaliar os seus programas e políticas, así como no desenvolvemento desta actividade, por parte dos seus países membros.

Desde administracións como a dos EUA, pioneira na avaliación de políticas, programas, orzamentos e servizos federais, e desde outras europeas como as do Reino Unido, Francia, Suecia e outros países, véñense desenvolvendo importantes experiencias con este fin.

Similar interese pola avaliación evidénciase nos informes, recomendacións ou manuais da OCDE, desde aqueles realizados nos anos oitenta coas súas propostas de reformas das administracións públicas e en concreto, do servizo ao público, ata os máis recentes deste novo século.

A necesidade da avaliación das políticas e programas públicos goza dunha rara unanimidade, tanto dentro do ámbito académico como do político. A xustificación desta institución vén apoiada por máis de oito décadas de práctica e por unha moi abundante literatura económica, social e política verbo desta cuestión. Porén, esta falta de contestación á necesidade contrasta profundamente coas graves limitacións dos seus usos, motivadas por problemas de deseño e execución das propias políticas e programas públicos, por contradicións nos obxectivos destes, polas dificultades para a medición de resultados e impactos, polas reticencias dos poderes públicos e dos propios xestores á súa utilización e publicidade efectiva e polas limitacións e contidos da propia institución, incapaz, en ocasións pola súa obsolescencia, de responder ás novas necesidades da xestión pública e a gobernanza.

A pesar de todo iso, a avaliación é, sen dúbida, un dos elementos chaves da nova gobernanza, capaz de ofrecer unha resposta positiva á necesidade de racionalizar o uso dos recursos públicos e mellorar a calidade do gasto, respondendo simultaneamente aos retos de cidadanía e de calidade democrática das nosas sociedades.

A avaliación, tal como foi definida polo Consello Científico de Avaliación francés, é unha actividade «institucional que ten vocación de se integrar na xestión pública e no funcionamento do sistema polí-

tico» e que só alcanza o seu sentido e perspectiva máis profunda se se insire como unha fase do desenvolvemento das políticas públicas, deseñada e posta en práctica baixo a supervisión e responsabilidade dunha autoridade pública, para atender os seus obxectivos específicos de aprendizaxe e mellora ao servizo dos cidadáns.

Entendemos por «institucionalización da avaliación» o proceso político polo que se lexitima un marco normativo adecuado para o desenvolvemento da función da avaliación, a partir da estruturación de espazos e instancias das administracións ás que encargar tal función, situándoos nos distintos niveis de goberno e segundo as distintas actividades ou sectores que se avalien.

Coa institucionalización non se trata só de realizar algunhas avaliacións, senón de incorporar a avaliación e os seus resultados como prioridade na axenda gobernamental e nos procesos de formación de políticas públicas, facendo delas un factor chave para a gobernanza, e arbitrando a participación da cidadanía e dos distintos actores sociais.

É o caso da recentemente creada Axencia Estatal de Avaliación de Políticas Públicas en España, cuxa misión é a promoción e realización de avaliacións das políticas e programas públicos, co que se favorece o uso racional dos recursos, e o impulso da xestión da calidade dos servizos. A rendición de contas á cidadanía e a participación social son obxectivos políticos prioritarios que enmarcan as funcións da axencia.

Os desempeños desta axencia encádranse nas pautas xerenciais establecidas na Lei de axencias estatais para a mellora dos servizos públicos, en cuxa disposición adicional primeira se autoriza o goberno para a creación da Axencia de Avaliación.

Nas liñas básicas da lei cómpre resaltar a xestión por obxectivos que se debe plasmar nun «contrato de xestión» como mecanismo onde fixar os compromisos que a axencia adquire, así como os indicadores de resultados e os niveis de eficacia e de calidade pretendidos; destaca tamén o papel protagonista reservado ao Consello de Ministros para a aprobación anual dos programas e políticas públicas que debe avaliar a Axencia Estatal de Avaliación, e a función atribuída a esta no que respecta á elaboración dun informe anual que se debe presentar ao Congreso dos Deputados, acerca da actividade despregada polas axencias estatais e os seus compromisos para melloraren a calidade dos servizos prestados aos cidadáns.

2. Conceptos e perspectivas da avaliación¹

Desde un punto de vista operativo, avaliar é elaborar «unas pautas de referencia que conjuguen criterios operativos e politicamente legítimos de la eficacia y los resultados de una política, formulando análisis vinculados a esas pautas que resulten pertinentes desde el punto de vista de la acción y la decisión, respondiendo de manera pragmática con el conjunto de herramientas de las ciencias sociales y de la gestión». A práctica da avaliación inclúe actividades técnicas de observación, medida e análise, porén, non se reduce a iso. Non é unha disciplina científica no sentido habitual do termo, senón unha «actividade institucional». As súas fronteiras son fluídas con outras técnicas como o control, a análise de xestión, o *benchmarking*, a consultoría, a investigación aplicada ou a auditoría, mais a súa finalidade está indisolublemente unida aos resultados e impactos das políticas e programas en relación cos fins últimos pretendidos.

A avaliación das políticas públicas non é unha función completamente nova dentro das que desempeñan os gobernos. Dun xeito ou doutro, os poderes públicos sempre procuraron valorar a súa propia actividade. O Parlamento controlou o executivo, os ministros controlaron a actividade dos seus

¹ Parte do contido deste apartado, foi publicado polo autor en colaboración con Francisco DE VERA, no número 105 da revista *Economistas*.

departamentos e os resultados conseguidos cos seus programas, e o Ministerio de Facenda controlou os ministerios de gasto. O que resulta novo da función de avaliación non é tanto a súa existencia como as súas características diferenciais que veñen enriquecer o anterior. Por unha banda, o seu obxectivo e o seu alcance, que se sitúan máis alá do control financeiro ou da legalidade e que integran a valoración dos efectos ou impactos dos programas e políticas na solución dos problemas aos que pretenden facer fronte. Por outra banda, o esforzo en facer da avaliación unha práctica xeneralizada no seo da administración, nun proceso de aprendizaxe continua, realizada ademais de forma sistemática e con metodoloxías xeralmente aceptadas. Para rematar, resulta novo tamén facer da avaliación unha ferramenta para a transparencia do goberno e para profundar na democracia.

2.1. Evolución do concepto: das metas contables aos impactos sociais

A función de control, aquela que xunto coa de planificación e execución formaban a triloxía elemental da xestión dos negocios, xa fosen públicos ou privados, foi mudando a súa natureza, modificando o seu alcance e o seu fin último. O control foi concibido inicialmente como mera comprobación contable da correspondencia e legalidade do gasto realizado coas partidas orzamentarias. Posteriormente, ao tomar carta de natureza a orzamentación por programas, o control expande os seus propósitos para comprobar que os obxectivos que figuran nos programas —quilómetros de estrada construídos, número de vacinas distribuídas— se alcanzan (eficacia) e que o organismo público responsable cumpriu coas súas obrigas. Trátbase basicamente do que actualmente denominaríamos avaliación do desempeño.

O seguinte paso, moi próximo na súa lóxica ao anterior, é a avaliación entendida non soamente como unha ferramenta para comprobar que se alcanzaron os obxectivos do programa, senón que isto se fixo do xeito máis económico posible (eficiencia). Compróbase así, non só que a organización é capaz de desenvolver as tarefas programadas, senón, adicionalmente, se dispón dos seus recursos da maneira máis eficiente posible para optimizar os seus resultados.

Deseguido, pasan a un primeiro plano a revisión do papel económico do estado e a mellora da regulación. A consecuencia de todo iso, é unha nova dimensión da avaliación, que se afasta aínda máis do mero control, e que o complementa. Para conformar a función avaliadora alén de se pronunciar sobre a eficacia e eficiencia coas que se executa un programa, hai que comprobar cales son os impactos do programa na realidade. Isto é, trátase de avaliar se realmente se conseguiron os resultados que se esperaba, non unicamente se se construíron os quilómetros de estrada orzados, senón se aumentou o comercio e o tráfico de viaxeiros entre os dous extremos da estrada.

Desta forma, a avaliación convértese nunha ferramenta ao servizo da mellora dos resultados, entendidos en sentido amplo, perseguidos polo sector público, e asemade actúa como instrumento que profunda nos valores democráticos, xa que, achega o goberno aos cidadáns.

2.2. Definición aceptada

Da mesma forma que houbo diferentes «vagas» no enfoque da avaliación, tamén existen múltiples definicións dela. Para os efectos deste traballo, no canto de salientar as similitudes e diferenzas entre elas e completar todo o anterior coa comparación do concepto de avaliación con outras actividades conexas, como a análise económica e social, o control de xestión ou a auditoría, semella máis operativo describir que pretende a avaliación.

Ao avaliar unha intervención pública (política, programa, proxecto, regulamentación), o que se pretende é obter información sobre os seguintes aspectos:

- Coherencia da intervención nunha dobre acepción. Coherencia entre os resultados agardados da intervención e os resultados do resto das políticas, de xeito tal que non existan efectos que se anulen ou entorpezan entre si; e coherencia entre os obxectivos perseguidos e os medios humanos, económicos e xurídicos asignados á intervención.
- Eficacia da intervención ou en que medida os obxectivos son conseguidos.
- Eficiencia da intervención ou en que medida os obxectivos foron alcanzados co menor custo.
- Impacto ou efectos da intervención ou cales foron os resultados agardados (e non agardados) da intervención e en que medida os obxectivos perseguidos realmente resolven o problema que deu orixe á intervención pública.

2.3. A análise ex ante do impacto das intervencións públicas

Aínda que a avaliación das intervencións públicas, tal como se definiu ata agora, ten que se realizar após a intervención (*ex post*) para comprobar a súa bondade e para que o goberno renda conta ante a sociedade, vai tomando carta de natureza entre os gobernos máis preocupados pola calidade das súas intervencións e particularmente pola calidade da regulación, a avaliación dos proxectos de intervención (avaliación *ex ante* ou análise de impacto previo). A análise do impacto das políticas realizada antes de que sexan adoptadas considérase un útil mecanismo de axuda aos gobernos e un referente necesario para a avaliación *ex post*.

A avaliación ou análise do impacto da intervención pública axuda así a estruturar o proceso de toma de decisións políticas. En termos xerais, o seu propósito é identificar o problema que se quere resolver e os obxectivos que se perseguen, para, logo, analizar as principais opcións dispoñibles para alcanzar estes obxectivos, as súas vantaxes e desvantaxes.

Dous exemplos interesantes da práctica da análise de impacto previo (*regulatory impact assesment*) atopámoslos na Comisión Europea e no Reino Unido.

Para a Comisión Europea, os obxectivos do proceso de análise de impacto son mellorar a calidade das propostas da comisión, asegurar que se analizan os impactos económico, ambiental e social, e mellorar e simplificar a regulación. Para a Comisión, un elemento chave neste proceso é asegurar que os obxectivos de cada proposta están claramente definidos.

No caso do Reino Unido, e desde finais de 1988, o Cabinet Office do goberno ocúpase de comprobar que os departamentos ministeriais levan a cabo o seu labor regulador tras cumpriren coa súa obriga de avaliaren o impacto que a intervención pública ten sobre as empresas e as organizacións sen fins de lucro. O criterio que inspira a actividade reguladora no Reino Unido alicérgase en que só se aprobarán novas normas reguladoras cando outras alternativas foron tomadas en consideración e rexeitadas, e cando os beneficios xustifican os custos en que se incorrerá.

Se atendemos as que se denominaron «vagas» de estudos e perspectivas sobre avaliación de políticas, seguindo o informe da comisión de expertos para a creación da Axencia de Avaliación en España, poderíamos distinguir catro grandes momentos. Nun primeiro momento entendeuse a avaliación basicamente como un problema de medición de resultados. Para esta xeración de estudos, avaliar era

sinónimo de medir, de cuantificar. A pesar do atractivo «cuantitativo» e aparentemente obxectivo da súa mirada, este enfoque en por si non resolve ben a conexión entre o coñecemento xerado e a mellora da acción, ao non mostrar cales son as razóns que explican uns ou outros resultados. Hoxe vive un certo renacer a partir da popularización dos sistemas de indicadores e o desenvolvemento de perspectivas comparadas ou de *benchmarking*, que existen, non obstante, complementos máis cualitativos para seren eficaces e propiciaren aprendizaxes e mudanzas.

Pódese examinar tamén unha segunda perspectiva máis centrada na avaliación como descrición de programas públicos. Muda a unidade de análise, e amplíase o foco de atención desde servizos illados a programas públicos, entendidos como deseños complexos orientados por obxectivos para a resolución de problemas públicos. A avaliación trata de explicar os resultados pola súa conexión co funcionamento do programa. A énfase sitúase nas variables internas.

A avaliación como xuízo sobre as políticas e programas podería constituír unha terceira corrente a termos en conta. O elemento primordial desta xeración de estudos céntrase nos obxectivos dos programas. A avaliación intentaría esclarecer cal é o verdadeiro impacto dos programas e políticas, ou sexa, a mudanza observada na situación dun problema após a intervención pública. O obxectivo sería determinar que parte desa mudanza se pode atribuír á política pública avaliada e que parte se explica por outras razóns.

A cuarta vaga de estudos de avaliación sitúase nunha perspectiva moito máis política ou de proceso social. O elemento central para estruturar a avaliación serían as posicións, actitudes e orientacións dos actores con influencia no proceso das políticas. A avaliación non sería, xa que logo, un proceso estritamente técnico de xeración de coñecemento, senón o resultado dun proceso de debate social orientado polos valores e intereses de cada actor. O avaliador pasa de axente externo a ser un mediador, cuxo rigor e obxectividade son substituídos pola sensibilidade e a capacidade para axudar a construír as distintas posicións verbo das políticas.

Na actualidade predomina unha gran pluralidade de aproximacións. Non obstante, este proceso de evolución desde os métodos cuantitativos aos cualitativos, como veremos no seguinte apartado deste traballo, está sendo superado por unha nova aproximación metodolóxica: a triangulación.

Ao longo da evolución metodolóxica producida, coas xa citadas vagas dos estudos de avaliación, xa se viñan acometendo as valoracións e xuízos sobre os servizos, os programas, os proxectos, os plans, as políticas, etc., co apoio de numerosas e variadas técnicas, desde as análises de custo/beneficio ata as metodoloxías cuantitativas, cualitativas, ou a mestura de todas elas.

3. Un espazo común entre o cuantitativo e o cualitativo

As distintas acepcións relacionadas co termo «avaliación» fan referencia a tres obxectivos básicos desta:

- debe permitir conformar unha opinión;
- debe ser o resultado dun proceso cognoscitivo;
- debe fundamentarse na medición.

A esta definición puramente semántica, podemos engadir dous adxectivos máis que constitúen un común denominador entre as diferentes concepcións da avaliación: a de ser sistemática e obxectiva. Polo tanto, a avaliación en xeral, tamén no ámbito das políticas públicas, ten que se configurar como un proceso científico que debe dar resposta aos tres interrogantes básicos da investigación científica:

«que», «quen» e a súa interacción con «que» e «como» ou dito doutro xeito esencia, coñecemento e método.

No caso concreto das políticas públicas os diferentes enfoques teóricos que foron dando resposta aos interrogantes anteriores evolucionaron en paralelo ao grao de institucionalización da avaliación. Como xa vimos, se inicialmente o centro de interese da avaliación das intervencións públicas se situaba na correlación obxectivos-resultados, entendidos estes últimos como os produtos (*outputs*) da intervención, cada vez visualízase máis a necesidade de avaliar os resultados da intervención entendidos como efectos (*outcomes*), tanto directos como indirectos, ou impactos. Este último enfoque ten sentido se entendemos que o obxectivo das políticas públicas debe ser a satisfacción de necesidades ou demandas sociais, a súa avaliación terá que se centrar necesariamente en coñecer os efectos, desexados ou non, os impactos das intervencións públicas sobre a realidade social.

A avaliación de políticas públicas incorporou metodoloxía e técnicas de investigación social, porén é ben certo que os instrumentos de análise procedentes do eido da economía, como a análise custo-beneficio e custo-efectividade, sempre tiveron e seguen tendo un peso moi importante. A preeminencia do cuantitativo sobre o cualitativo, no entanto, non se perdeu coa incorporación das metodoloxías e ferramentas da análise sociolóxica, porque a propia socioloxía é unha ciencia dual.

Con todo, ultimamente, estase a desenvolver unha «terceira vía» que defende a plena igualdade e lexitimidade dos dous enfoques (cualitativo e cuantitativo) na análise da realidade social, partindo das importantes achegas que ambos ofrecen á socioloxía empírica. Quizais un elemento coadxuvante á extensión desta «terceira vía» sexa a incorporación da perspectiva da triangulación na análise sociolóxica.

A orixe da triangulación sitúase na xeometría, e parte do principio básico de que a precisión das observacións aumenta cando se incorporan diversos puntos de vista.

No ámbito da socioloxía, a abordaxe de fenómenos sociais cada vez máis complexos, puxo sobre a mesa a necesidade de combinar distintas técnicas de investigación. Para alén diso, a crenza xeneralizada entre os científicos sociais de que a utilización dun único enfoque de investigación introduce con toda seguridade nesgos metodolóxicos, nos datos ou nos investigadores, propiciaron a utilización desta perspectiva teórica.

Existen diversas formas de triangulación:

- *De datos*: consiste na utilización de diversas estratexias de recollida de datos para contrastar os resultados obtidos nun grupo de observacións. Este contraste pódese realizar no tempo, recollendo información en distintos momentos, ou no espazo, recorrendo a mostras obtidas de poboacións heteroxéneas.
- *De investigadores*: consiste na utilización de diferentes investigadores nunha mesma análise. Un exemplo evidente da extensión deste enfoque da triangulación é a utilización de equipos multidisciplinares, o que tamén permite incorporar a unha mesma análise perspectivas metodolóxicas e técnicas diversas procedentes de distintas disciplinas científicas.
- *O emprego* dunha pluralidade de observadores fronte á técnica convencional dun observador singular. Este tipo de triangulación incrementa a calidade e validez dos datos ao eliminar o nesgo dun único investigador.
- *De teorías*: consiste no uso de diferentes perspectivas teóricas para analizar un mesmo fenómeno o que permite contrastar por súa vez, diferentes hipóteses relativas aos modelos de causalidade subxacentes.

- *De métodos*: partindo do principio de complementariedade das técnicas cualitativas e cuantitativas, a triangulación de métodos permite utilizar as vantaxes que cada unha delas ofrece para a análise dos fenómenos sociais. Esta triangulación pódese efectuar combinando técnicas correspondentes ao mesmo enfoque metodolóxico («intramétodos») ou ben combinando técnicas procedentes de ambos os enfoques («intermétodos»).

Finalmente unha posibilidade é utilizar as diferentes tipoloxías de triangulación nun mesmo proxecto de avaliación, en función das necesidades derivadas deste.

O obxectivo final da avaliación é ofrecer respostas a un conxunto de preguntas, cun enunciado que varía en función do obxecto da avaliación, mediante a elaboración de información obtida a partir da aplicación dunha metodoloxía de recollida e análise de datos. Para que estas respostas sexan aceptadas por todos os actores implicados na política pública avaliada, cómpre que todos eles consideren que a súa obtención se efectuou do punto de vista metodolóxico, dunha maneira irreprochable. Case con toda seguridade isto vai conducir á técnica da triangulación.

Este feito é máis evidente cando o obxecto da avaliación son os efectos, os *outcomes*, dunha política pública. Á dificultade de medir o grao de contribución dunha política ou programa aos efectos esperados obtidos, engádesse a dificultade adicional de identificar e medir os efectos inesperados ou impactos. Alén disto, a avaliación de resultados non tería demasiado sentido se simultaneamente non se abordase unha avaliación do deseño da intervención, da súa implementación e dos produtos, xa que todos estes factores poden explicar os efectos da intervención e en consecuencia as razóns do éxito ou fracaso.

Estamos polo tanto ante unha visión integradora do proceso de avaliación que require a utilización de técnicas e ferramentas específicas para cada fase do proceso, o que implica desde a utilización de modelos causais a partir de enquisas ou de datos procedentes de rexistros administrativos, ata a realización de entrevistas cualitativas ou grupos de discusión. O enfoque da avaliación de resultados recomenda en definitiva a aplicación de todo tipo de técnicas.

4. A Axencia de Avaliación e Calidade

A súa creación formou parte dun programa de reformas, que pretendía xerar un proceso de innovación e modernización da actividade pública, con medidas, entre outras, como a Lei de axencias estatais, o Estatuto básico do empregado público e a Lei para o acceso electrónico dos cidadáns ás administracións públicas.

Desde o principio, a Axencia de Avaliación e Calidade en consonancia coas recomendacións da comisión de expertos constituída para a súa creación, considerouse unha institución con obxectivos de medio e longo prazo (estratéxica) vinculada aos principios e requisitos da Unión Europea e a OCDE en relación co bo goberno, e aliñada coa necesaria mellora da calidade da regulación e o reforzo do papel do sector público como factor de crecemento económico e benestar social, en definitiva, coa estratexia renovada de Lisboa.

A súa dobre finalidade, política (rendición de contas, transparencia, calidade democrática) e económica (eficiencia, racionalización no uso dos recursos, mellora das decisións con base nas evidencias, nos impactos na sociedade), figura expresamente na súa normativa de creación. O informe da propia comisión de expertos concluía lembrando que nun contorno de estabilidade orzamentaria e dentro dun contexto de necesaria mellora da produtividade e a competitividade da economía española, a aposta por impulsar de forma integral, ao máximo nivel institucional, a avaliación debía considerar-

se «unha política chave de reforma estrutural neste caso de modernización da Administración pública española». A crise económica actual revalida e espalla a necesidade destes postulados.

En consonancia, o Programa nacional de reformas do goberno de España, a Estratexia de desenvolvemento sostible, o Programa de estabilidade, os informes de progreso, recollen o papel da axencia e as súas avaliacións no desenvolvemento dunha análise «independente» respecto dos resultados, grao de aplicación e éxito dos programas e políticas públicas de reforma acordadas. O Consello de Ministros, no mes de marzo de 2007, aprobaba un conxunto de sete avaliacións que debían ser abordadas pola axencia durante o seu primeiro ano de constitución. Entre elas figuraban avaliacións en tres das catro áreas definidas como prioritarias pola Unión Europea para a aplicación da estratexia renovada de Lisboa (enerxía e cambio climático; I+D+i, e actividade empresarial e emprendedora).

Nesta última área, por exemplo, a axencia traballou durante ese ano para que o Goberno español se incorporase desde o principio ao programa europeo de redución de cargas administrativas que soportan as empresas. Analizou as causas que fan do noso país, en comparación cos países do noso contorno, un lugar onde é máis caro e onde máis tempo se tarda en crear unha empresa, asemade elaborou unha serie de recomendacións para reducir o custo da súa creación en termos de diñeiro e de tempo. Tamén estudou as liñas de financiamento a disposición das PEMES e mais os emprendedores, e confeccionou unha serie de recomendacións para mellorar estas.

Respecto das avaliacións efectuadas durante este primeiro ano, todas elas publicadas na páxina web da Axencia: www.aeval.es, é posible resaltar, algunhas conclusións xerais:

- a) Os departamentos ministeriais e os axentes económicos e sociais afectados mostraron maioritariamente o seu interese e colaboración coas avaliacións, o que permitiu a súa realización con pleno rigor e transparencia. Non obstante, algúns responsables administrativos viron nas avaliacións máis unha ameaza que unha oportunidade de coñecemento. Isto constitúe un síntoma da insuficiente cultura da avaliación na nosa Administración e da necesidade de profundar nos contornos de transparencia, un principio específico da propia axencia.
- b) O éxito na execución e resultados das políticas públicas poderase mellorar se se reforzan os mecanismos de coordinación interdepartamental, se configuran os órganos executivos de dirección e seguimento dalgúns programas e se afonda na colaboración coas comunidades autónomas.
- c) Dada a relación necesaria entre resultados e impactos das políticas e programas públicos, e a dotación de recursos (calidade do gasto) poderíase simultanear a selección de políticas que se avalían nun determinado ano coa discusión parlamentaria dos orzamentos xerais do estado para ese ano. Melloraríanse desta forma os usos dos resultados dos informes tanto por parte da Administración xeral do Estado como do Parlamento.

Durante o ano 2008 están a ser avaliados, segundo referencia do Consello de Ministros de 1-8-2008, os seguintes programas e políticas:

- O sistema de transferencia de tecnoloxía a empresas.
- O sistema xeral de bolsas educativas.
- O sistema de xestión colectiva dos dereitos establecidos pola política de propiedade intelectual.
- A participación da Administración xeral do Estado no sistema para a autonomía e a atención á dependencia.

- A política de bonificación e redución de cotas da Seguridade Social.
- As accións financiadas con cargo aos orzamentos xerais do Estado nas áreas de confluencia socioeconómica da rede de parques nacionais.
- O plan 2008 segue respondendo, en consecuencia, aos compromisos de avaliación establecidos no Programa nacional de reformas e na Estratexia española de desenvolvemento sostible e elixe uns ámbitos específicos de atención, sen dúbida dun grande interese.

A Orde PRE/2650/2008 de 4 de setembro, aproba, por outra banda, o Contrato de xestión da axencia (BOE de 20 de setembro 2008). O devandito contrato ofrece certo contraste entre a ambición da súa perspectiva estratéxica, e os recursos de xestión e loxística con que conta, que condicionan a súa actividade. Resulta de interese recoller o contido dos obxectivos e eixos estratéxicos aprobados; así a Axencia Estatal de Avaliación das Políticas Públicas e a Calidade dos Servizos sinala, para o quadrienio 2008-2011, dous obxectivos estratéxicos:

- Afianzar a aposta pola avaliación emprendida polo Goberno e o Parlamento coa creación da axencia.
- Impulsar a mellora da calidade na prestación dos servizos públicos.

Para alcanzar estes obxectivos considera a súa actuación a través dos catro eixos estratéxicos seguintes:

- 1 O compromiso de «CREAR» Axencia. O concepto de creación da axencia considérase debe ser entendido nunha dimensión máis ampla que a estritamente asociada á provisión de loxística e estrutura para o desenvolvemento das súas funcións. «O obxectivo oríentase á creación dunha institución que interiorice a participación, colaboración e transparencia como eixos reitores do seu funcionamento material, asimilando con iso a nova cultura de xestión pretendida e alcanzando todo o potencial funcional establecido no seu Estatuto».
- 2 A promoción da cultura da avaliación: necesidade e utilidade da avaliación. O obxectivo estratéxico que cómpre alcanzar é situar a avaliación nun lugar máis destacado dentro da axenda dos responsables e dos directivos públicos e convertela nunha práctica habitual na nosa administración. Preténdese que a avaliación dos programas e políticas públicas e a análise da calidade do servizo se incorporen ao ciclo de xestión nas áreas e ámbitos que se consideren máis prioritarias.
- 3 A realización de avaliacións con éxito. «Avaliar as políticas e programas públicos da Administración xeral do Estado é un dos motivos esenciais para a creación da axencia. Confirmar os resultados esperados como consecuencia da acción dun programa ou dunha política pública e de igual xeito detectar os efectos non esperados por esa intervención pública revélase como un instrumento chave para facer realidade a rendición de contas e para se aproximar á toma de decisión de forma máis certa. Igualmente resulta fundamental avaliar a calidade dos servizos prestados aos cidadáns».
- 4 A mellora da calidade na xestión das organizacións públicas: «Un compromiso coa cidadanía e a rendición de contas». A axencia debe dar un impulso visible e produtivo á mellora da calidade mediante a xestión e prestación dunha serie de servizos aos destinatarios da súa actividade, que son, en primeira instancia, os decisores políticos e os xestores e organizacións públicas e, en última instancia, os cidadáns. A acción de fomento da mellora da calidade dos

servizos públicos canalizarase fundamentalmente por medio da realización de actividades de investigación, asistencia técnica e certificación tendentes a apoiaren e recoñeceren o desenvolvemento de determinados aspectos dos programas que integran o Marco xeral para a mellora da calidade na Administración xeral do Estado, aprobado por Real decreto 951/2005. «Outro elemento vinculado a esta liña estratéxica refírese á actividade das axencias estatais. A figura das axencias estatais, responde á necesidade de profundar nunha nova cultura da xestión orientada a resultados e sustentada en obxectivos claros e medibles a través de indicadores que avalíen a eficacia, a eficiencia e a calidade do servizo prestado».

Cada un destes catro eixos desprégase a través de diferentes plans e programas sobre os que asenta a actividade operativa da axencia. A súa concreción —obxectivos, actividades, tempos e responsables— reflectirase no Plan de acción anual que aprobará o Consello Reitor por proposta da presidenta da axencia, dentro do marco do Contrato de xestión e sobre a base dos recursos dispoñibles.

5. A modo de epílogo

Os programas electorais en España e os plans do presidente Nicolás SARKOZY en Francia volveron situar a principios de 2008 na axenda política, a necesidade de avaliar os resultados da acción dos gobernos e das súas políticas e programas. En España, tanto o partido no goberno como o principal partido da oposición definíronse por «reforzar» e «mellorar» o papel da Axencia de Avaliación e Calidade. Mesmo o Consello Superior de Cámaras de Comercio, na súa proposta aos partidos políticos, recolleu a necesidade de dotar a Axencia de Avaliación de maior relevancia e de pór en xogo de forma inmediata todas as súas competencias e funcións.

Polo que respecta a Francia, as primeiras informacións da prensa sobre o compromiso de avaliar o cumprimento dos obxectivos públicos anunciados foron recibidas no noso país con división de opinións, que van desde aquelas que poñen o acento nos perigos de banalizar a avaliación e promover a súa falta de institucionalización, ao propugnar que sexan consultores privados os encargados de as levar a cabo, ata as que subliñan a oportunidade de mellora que supón para o impulso da avaliación e a aposta pola análise de impactos e eficiencia.

Nunha liña de clara proximidade á filosofía e á práctica española recente, o informe da Comisión para «liberar o crecemento francés», presidida por Jacques ATTALI, feito público o pasado 24 de xaneiro de 2008, recomenda crear axencias para os principais servizos ao público e avaliar todo servizo público por organismos independentes.

A creación da Axencia de Avaliación e Calidade constituíu un logro institucional innegable. O seu deseño e despregamento dentro do ámbito da Estratexia renovada de Lisboa e os principios de gobernanza europeos é indubidable, así como o seu importante papel no impulso da mellora da eficiencia das administracións e programas públicos.

Para a súa consolidación, resulta imprescindible que alcance credibilidade e reputación a través da súa propia práctica e resultados, e que estes últimos sexan acordos coas finalidades perseguidas na súa creación.

Porén, igualmente precisa dun apoio público e institucional suficiente, que inclúa recursos e medios, para que a aposta realizada polo Goberno e o Parlamento fiquen afianzadas.

A actual crise económica e o debate, de novo aberto, respecto da relación gobernos-mercados, reformula hoxe de forma reforzada o papel que debe cumprir a avaliación das políticas e programas públicos.

cos, incluídos os xestionados a través da colaboración pública-privada, para alcanzar o obxectivo de eficiencia e garantir un desenvolvemento económico e social sostible. As restricións orzamentarias precisan, máis aínda se cabe, velar pola calidade do gasto público e priorizar as súas accións.

CAPÍTULO 6. O DESEÑO DE INSTRUMENTOS PARA A AVALIACIÓN DAS POLÍTICAS E OS SERVIZOS PÚBLICOS A PARTIR DAS PERCEPCIÓNS DOS CIDADÁNS¹

Autores

Ernesto Carrillo Barroso

Manuel Tamayo Sáez

¹ Este traballo ten a súa orixe en varias conferencias e clases impartidas na Escola Galega de Administración Pública e no Centro de Investigación e Docencia Económicas de México; a estas institucións e a Enrique Varela e Mauricio Merino queremos agradecerlles a súa amable invitación. Así mesmo, boa parte do que aquí se expón é froito das reflexións levadas a cabo ao longo de máis dunha década de deseño de cuestionarios para institucións como o Instituto Nacional da Seguridade Social, o Instituto de Estudos Fiscais, a Generalitat Valenciana, a Comunidade de Madrid, a Federación Valenciana de Municipios e Provincias, o Concello de Coslada e o Concello de Madrid; vaia para todas elas a expresión do noso máis sincero agradecemento. De maneira moi especial queremos agradecer á Área de Goberno de Facenda e Administración Pública do Concello de Madrid a oportunidade que nos brindou para experimentarmos no caso desta cidade a que é, quizais, unha das versións máis elaboradas dos nosos estudos de opinión pública sobre a administración e as políticas públicas no nivel local. Isto foi posible grazas ao convenio de colaboración subscrito entre esta institución e o Instituto Universitario de Investigación Ortega e Gasset para realizar durante 2006 e 2007 as dúas primeiras edicións da *Enquisa sobre calidade de vida na cidade e satisfacción cos servizos públicos*.

1. Introducción²

Os políticos e os politicólogos fixeron, tradicionalmente, un uso intensivo dos estudos de opinión pública. Máis recentemente, os xestores públicos e os estudosos da Administración pública incorporaron as enquisas e outros instrumentos de investigación da opinión pública ao abano de ferramentas coas que traballan. Xa que logo, cada vez en maior medida, as unidades responsables de examinar o gasto, melloraren a calidade dos servizos ou avaliaren programas, están empregando os instrumentos demoscópicos. Nos departamentos horizontais, foren de presidencia, facenda ou administración, adoito botan man de enquisas periódicas para faceren un seguimento do conxunto da organización e os seus servizos a partir das percepcións dos cidadáns. Así mesmo, os departamentos especializados nunha área de política, as empresas públicas, os organismos autónomos, os consorcios ou mesmo os responsables dun servizo concreto, tamén solicitan información sobre as opinións dos cidadáns co fin de deseñaren e avaliaren as súas políticas, programas e servizos.

Con todo, e pese ao crecente interese, os xestores públicos por veces non manexan as ferramentas de investigación de mercados coa mesma soltura que mostran cos orzamentos, os organigramas, os cadros de mando ou as relacións de postos de traballo.

Nun artigo anterior (CARRILLO e TAMAYO, 2008) realizamos un repaso sumario da situación actual dos estudos de opinión pública sobre a administración e as políticas públicas, en que seleccionabamos unha serie de temas susceptibles de conformaren unha axenda de investigación verbo desta cuestión e sinalabamos algunhas teorías procedentes da socioloxía, as ciencias da información ou a ciencia política, que permitían auxiliar aos administradores públicos na interpretación dos resultados dos seus estudos. Desta volta, imos tratar o deseño de instrumentos para a avaliación das políticas e os servizos públicos a partir das percepcións dos cidadáns. En concreto, centrarémonos no deseño de

² Relatorio presentado ao VI Seminario de Investigación do Departamento de Ciencia Política e da Administración II. Facultade de Ciencias Políticas e Socioloxía. Universidade Complutense de Madrid. Xuño de 2008.

cuestionarios, e ofreceremos unha listaxe non exhaustiva de asuntos que decote interesan aos xestores públicos sobre os que poderían obter información a partir dos estudos de opinión pública³.

De que cousas poden informar as enquisas aos directivos públicos? En liñas xerais podemos distinguir dous tipos de estudos: os que adoptan a perspectiva da dirección política xeral do goberno e aqueles que se centran nunha política pública ou mesmo nun servizo concreto. Dedicaremos este traballo a pescudar sobre o primeiro grupo de enquisas. Con este obxectivo pretendemos ofrecer unha ordenación conceptual dos posibles temas que habería que considerar no deseño de cuestionarios, e recorreremos para ilustrar os conceptos á presentación de preguntas provenientes, na maioría dos casos, do banco de datos de enquisas do Centro de Investigacións Sociolóxicas (CIS), de varios organismos internacionais e de investigacións en que participamos.

O artigo consta, xunto con esta introdución, doutras tres partes: unha, dedicada a reflexionarmos sobre as características que deben ter as enquisas para formaren parte dun sistema de información que permita ao goberno facer un seguimento da opinión pública; outra, máis extensa, en que se abordan directamente os contidos das enquisas que poden interesar a un administrador público; finalmente, unha última parte en que se trata a cuestión da análise da información. Tamén se inclúe nun anexo o cuestionario da *Enquisa sobre calidade de vida na cidade e satisfacción cos servizos públicos* que os autores deseñaron para o Concello de Madrid. Este cuestionario ten a virtude de que presenta para un caso concreto e de xeito integrado a maior parte do marco conceptual bosquejado neste traballo.

2. Das enquisas aos sistemas de información

Os directivos públicos deben transcender os estudos sociolóxicos para crearen *sistemas de información* que lles proporcionen apoio para adoptar decisións e realizar seguimentos da acción de goberno. As percepcións dos cidadáns representan un valioso capital, entre outros, á hora de modular as decisións. Por súa vez, os indicadores de percepción son de utilidade para o seguimento da acción, máxime se se complementan cos indicadores de carácter «obxectivo»⁴.

Para que unha enquisa for útil como parte dun sistema de información debe: achegar unha visión global do ámbito en que opera o goberno en cuestión; permitir o seguimento temporal da evolución das percepcións; facilitar as comparacións territoriais; e proporcionar un alto potencial de análise. Vexamos estes asuntos con algún detalle.

Se se tratar dun goberno local, o estudo debe ofrecer unha visión xeral da cidade, se for autónomica da comunidade autónoma, etc. Nese sentido, o cuestionario debe ser como unha reprodución a escala do goberno, e contemplar as distintas áreas de política pública de referencia. Desde esta perspectiva, é relevante considerarmos se convén centrarmos a atención nas propias competencias ou transcendelas, considerando as doutros niveis de goberno distintos do que patrocina a investigación. Obviamente, a decisión dependerá do propósito que se pretenda. No entanto, a nosa recomendación é superar o pro-

³ Neste traballo limitáremonos ao deseño de cuestionarios para aplicar a mostras representativas da poboación obxecto de estudo, sen entrarmos noutras cuestións da ficha técnica pois, como é obvio, a súa aplicación ao ámbito da administración e as políticas públicas non presenta ningún tipo de peculiaridade con respecto a calquera outra enquisa. Non se aborda tampouco o deseño de técnicas cualitativas, como os grupos de discusión ou as entrevistas en profundidade, pois pese a seren de moita utilidade para a avaliación no sector público, sobre todo cando se combinan con enquisas, desbordan o obxecto destas notas. Tampouco entramos na consideración das enquisas a mostras non-representativas das que o sector público tamén fai un uso intensivo, especialmente como un instrumento de participación cidadá.

⁴ Algunhas organizacións denominaron estes sistemas de información «observatorios», posto que desbordaban nalgúns casos as visións máis xerenciais ao dispoñen, alén das bases de datos con indicadores obxectivos e de opinión sobre os problemas públicos e a acción de goberno, de mecanismos de participación da sociedade civil e doutras institucións do sector público.

pio ámbito competencial, por dous motivos: nun sistema de relacións intergubernamentais superposto, como o que opera en España, na maior parte das áreas de política pública a responsabilidade é compartida por dous ou máis gobernos; para alén disto, a un alcalde, por exemplo, preocúpalle o que sucede na súa cidade, e con independencia de que for competencia súa ou non deberá velar para que as preocupacións e preferencias dos seus cidadáns foren atendidas por quen corresponda.

No tocante á evolución das percepcións, contarmos con series temporais homoxéneas é unha das cuestións que achega un maior valor engadido a estes instrumentos. A información dun único ano móstranos a estrutura das opinións, mais o verdadeiramente útil é que poidamos realizar comparacións no tempo. Neste sentido, a tradición das enquisas sociais xerais repetidas periodicamente representa o modelo que cómpre imitarmos. A periodicidade dos estudos depende dos obxectivos que se formulen, dos recursos dispoñibles e do tipo de temas de que se trate. Así, por exemplo, o CIS adoitou facer un seguimento mensual da axenda pública. Esta é unha opción óptima, porén moitos gobernos locais non poderían sufragar un investimento similar. Sobre outras cuestións, como a valoración das autoridades no exercicio, tanto do presidente como dos ministros, solicítase información trimestralmente. Asuntos como as preferencias de gasto ou as valoracións dos servizos son analizados anualmente polo CIS e outras institucións, o que abonda para poder observar os impactos das políticas de gasto sobre as opinións dos cidadáns.

Canto ás comparacións territoriais, as enquisas deberían facilitar unha especie de *benchmarking* de territorios. A unidade de análise que hai que considerar —países, comunidades autónomas, provincias, cidades, distritos— variará naturalmente co nivel de goberno que se analice. Un bo exemplo de *benchmarking* é o *Urban Audit* da Unión Europea que efectúa un seguimento das opinións dos europeos sobre a calidade de vida na súa cidade mediante mostras representativas de cada cidade. Na súa última edición, a de 2006, solicitou información sobre 75 cidades. Poderíanse mencionar outros casos, como a serie de estudos *Institucións e Autonomías* do CIS, onde é posible comparar comunidades autónomas, ou os propios *Eurobarómetros* que permiten comparar países. Á hora de facer comparacións convén tomar certas precaucións, posto que é necesario controlar o efecto de variables críticas que inciden na opinión e que nada teñen que ver coa acción do goberno no exercicio. Por exemplo, cando se comparan cidades haberá que tomar en consideración o tamaño da cidade ou o seu nivel de renda, variables que inflúen decisivamente sobre a calidade de vida e as percepcións desta. Se non se controla estatisticamente o efecto de ambas as cuestións chegarase a conclusións desacertadas.

Polo que respecta ao potencial de análise das enquisas, este adquirese mediante diversas vías. A máis sinxela é incorporando ao cuestionario variables de clasificación sobre intereses, valores e comportamentos que contribúan a explicar as percepcións dos cidadáns sobre as políticas e os servizos. Sobre iso tornaremos máis adiante. Así mesmo, se dispormos de series temporais e/ou de mostras territoriais representativas, é posible efectuarmos análises en que se avalíe a influencia sobre as percepcións dos cidadáns das condicións obxectivas dos problemas públicos, os medios de comunicación, a propia acción gobernamental ou o contorno en que esta se produce⁵.

5 Exemplos deste tipo de análise poden verse en CARRILLO e TAMAYO (2005), onde se analiza a influencia que exercen sobre a formación da axenda pública as condicións obxectivas dos problemas e a prioridade outorgada polos medios de comunicación aos temas da axenda; tamén en CARRILLO e TAMAYO (2007), traballo en que se estuda a influencia exercida polas políticas reais de gasto dos gobernos nas preferencias de gasto público expresadas polos cidadáns en diversas áreas de política pública. Algunhas fontes, como o *Urban Audit* son especialmente idóneas para este tipo de análise, pois combinan datos de opinión pública con preto de 250 indicadores obxectivos sobre o contorno e a calidade de vida nas cidades en moi diferentes ámbitos de política pública. Ao longo deste traballo observárase que, a diferenza do que temos por costume, recorremos a numerosas autorreferencias bibliográficas por mor de compilarmos neste artigo, na súa versión aplicada, coñecementos xa expostos en investigacións anteriores sobre o caso español. Non obstante, o lector interesado pode acudir a eses traballos para encontrar bibliografía nacional e comparada que abunda nos mesmos argumentos aquí esbozados e que de a incluírmos neste texto daría lugar a unha bibliografía excesiva para a natureza deste traballo.

Finalmente, o potencial de análise depende tamén da listaxe de temas que se contemplan. Nos seguintes epígrafes expomos, sen ánimo de sermos exhaustivos, algunhas das cuestións que poden resultar de interese para que os directivos públicos obteñan unha visión horizontal do goberno a partir das percepcións dos cidadáns.

3. Posibles contidos de interese para os directivos públicos

3.1. A axenda pública e a definición dos problemas públicos

Unha das etapas da análise de políticas é a identificación e definición dos problemas públicos. As enquisas poden axudar a identificar a composición da axenda pública, isto é, o conxunto de temas que preocupan aos cidadáns e que ao seu xuízo deben ser tratados polos gobernos. Así mesmo, os estudos demoscópicos serven para: coñecermos a prioridade que os entrevistados atribúen a cada un dos temas que integran a axenda; definirmos os problemas desde a perspectiva dos cidadáns, identificando e priorizando as distintas dimensións dun problema público; e situarmos territorialmente a intensidade percibida coa que os problemas se presentan.

A pregunta típica para estudar a axenda pública é a empregada polo CIS nos seus barómetros:

- «¿Cuáles son, a su juicio, los tres problemas principales que existen actualmente en España? (Respuesta espontánea) (Multirresposta: máximo tres respostas)»⁶.

A súa aplicación fai posible coñecer a listaxe de temas que integran a axenda pública e a prioridade relativa outorgada a cada un. Se se dispón de series temporais pódese facer un seguimento da axenda, observando como mudan as prioridades dos temas crónicos, os ciclos de atención dos temas que entran e saen da axenda de forma intermitente, a aparición de temas novos, o impacto das crises e as reaccións da poboación ante accións e decisións gobernamentais. As axendas públicas concentran unha gran cantidade de información, que reflicte a evolución das condicións reais dos problemas, a influencia dos medios de comunicación, o impacto das accións de goberno, os cambios culturais, os intereses e valores dos diversos segmentos de poboación, etc⁷.

A pregunta anterior adoita ir acompañada doutra moi similar:

- «¿Y cuáles son los tres problemas que a Ud., personalmente, le afectan más? (Respuesta espontánea) (Multirresposta: máximo tres respostas)».

Con estas dúas preguntas é posible captarmos a influencia que exercen na acción política os temas que afectan de forma inmediata e tanxible a vida privada —o que se coñece como orientación ego-céntrica, que é a propia desta segunda pregunta— face aos xuízos máis xerais de carácter colectivo —a orientación sociotrópica, á que alude a primeira pregunta.

Diversos estudos, tanto nos Estados Unidos como en Europa, conclúen que as consideracións de carácter colectivo tenden a pesar máis que as egocéntricas⁸. As contemplacións sociotrópica e ego-

6 Trátase dunha variante da clásica pregunta formulada por Gallup nos Estados Unidos de América o século pasado que se leva aplicando con éxito en moi diferentes contextos desde hai décadas. Recentemente, o CIS reformulouna nos seguintes termos: «Cuál es, a su juicio, el principal problema que existe actualmente en España? ¿Y el segundo? ¿Y el tercero?» (Resposta espontánea) (Multirresposta: máximo tres respostas).

7 Para unha análise da axenda pública en España véxase CARRILLO e TAMAYO (2004 e 2005) e para o estudo de temas concretos os traballos de BOUZA (2004).

8 Para o caso do comportamento electoral nos Estados Unidos véxase KINDER e KIEWIET (1979 e 1981). No relativo ás actitudes dos europeos cara ao sector público, véxase KAASE e NEWTON (1995).

céntrica interactúan entre si, de modo que se un tema nos afecta persoalmente é máis doado que o consideremos un asunto de interese colectivo.

O estudo da axenda pública vincúlase, sempre, a unha comunidade política concreta. As preguntas mencionadas anteriormente fan referencia a España. A comunidade podémola situar en ámbitos distintos, desde o internacional ao local, incluídos tamén o nivel europeo e o autonómico. Como sinalaron COBB, ROSS e ROSS (1976) cada comunidade local ten a súa propia axenda pública e se unha comunidade formar parte dun sistema político máis amplo existirá un solapamento parcial de temas da axenda da comunidade coa do sistema máis amplo. Por outra banda, cando dúas axendas comparten un mesmo tema adoito o fan cunha prioridade relativa diferente. Así, por exemplo, a preocupación pola mobilidade, típica das áreas metropolitanas en España, figura na axenda municipal e na autonómica, aínda que a prioridade outorgada a ese tema polos entrevistados será maior se preguntarmos polos problemas da cidade que se o fixermos polos da rexión.

Canto ao tipo de preguntas sobre a axenda, estas poden ser abertas ou pechadas e, neste último caso, priorizadas ou absolutas. A opción das preguntas abertas permite solicitar información sobre un maior número de problemas, dun xeito máis espontáneo e establecendo claramente a orde de prioridade. Se se opta por esta vía débese ter en conta que os temas compiten entre si —«Cales son, ao seu ver, os tres problemas principais?»—, de modo que, aínda aqueles temas que forman parte da listaxe cunha prioridade baixa deben ser tomados en consideración, pois tiveron que competir con outros máis relevantes, que ocupan as posicións principais. Doutra banda, un ascenso ou descenso brusco nun tema de máxima prioridade incide sobre a prioridade outorgada aos restantes, polo que se debe valorar que parte das mudanzas observadas son efecto da competencia entre temas e que parte obedece a mudanzas nas condicións obxectivas. A cuestión da competencia entre temas exponese tamén no suposto das preguntas pechadas e priorizadas. Ademais, neste caso pérdese a espontaneidade das respostas. Con todo, as preguntas pechadas priorizadas poden ser útiles para facer comparacións entre comunidades moi distintas entre si. Así sucede, por exemplo, na fórmula adoptada polos eurobarómetros para indagaren sobre as axendas nacionais dos diversos países de Europa. Para rematar, as preguntas sobre axenda pechadas e absolutas, a pesar de levaren implícito o problema da espontaneidade e non informaren tan nitidamente da prioridade atribuída a un tema, teñen a vantaxe de que permiten facer un seguimento ou auditoría para cada un dos problemas públicos por separado, sen se veren afectados pola competencia entre temas.

Esta última é a forma empregada polo *Urban Audit* para pescudar sobre os principais problemas que afectan a calidade de vida das cidades en Europa.

- "I will read you a few statements. Please tell me whether you strongly agree, somewhat agree, somewhat disagree or strongly disagree with each of these statements? In [city name], it is easy to find a good job; foreigners who live in [city name] are well integrated; In [city name], it is easy to find good housing at a reasonable price; When you contact administrative services of [city name], they help you efficiently; In [city name], air pollution is a big problem; In [city name], noise is a big problem; [city name] is a clean city; [city name] spends its resources in a responsible way"⁹.

Á hora de efectuar auditorías dos problemas públicos son posibles diversos horizontes temporais —actual, retrospectivo e prospectivo— que ofrecen unha aproximación distinta á cuestión da

⁹ Un dos atrancos para as auditorías de problemas públicos, e polo xeral para a indagación da axenda pública a través de preguntas cerradas, é obterer información sobre o conxunto de problemas que preocupan aos cidadáns. No caso da edición de 2004 do *Urban Audit* non figuraba ningunha pregunta sobre tráfico ou aparcamento, cuestións que sen dúbida deben formar parte da axenda de boa parte das cidades de Europa.

axenda¹⁰. A contemplación máis nítida obtense tomando como referencia a actualidade, o presente dos problemas. As valoracións retrospectivas están influídas pola avaliación do rendemento da acción governamental pasada e as prospectivas, pola súa banda, mesturan expectativas futuras e problemas actuais. A escolla do horizonte temporal depende do propósito que se persiga. Así, por exemplo, os xuízos retrospectivos poden ser relevantes nun contexto electoral, mentres que as valoracións prospectivas son útiles para indagar sobre as expectativas respecto da evolución dos problemas.

Os estudos demoscópicos tamén poden axudar na definición dos problemas públicos identificando as dimensións que os integran e a prioridade outorgada a cada unha delas. Por exemplo, a preocupación pola inseguridade cidadá —un dos temas crónicos da axenda pública española—, está formada por varias dimensións que reciben distintos graos de atención por parte do público. Unha solución para captarmos estas dimensións e a súa prioridade témola na seguinte pregunta do CIS:

- «Me gustaría que me dijera en qué tipo de problemas o situaciones piensa Ud., principalmente, cuando oye hablar de inseguridad ciudadana. De la lista que le voy a mostrar, señáleme, por favor, el problema o situación que más coincide con su idea sobre esta cuestión. ¿Y en segundo lugar? ¿Y en tercer lugar?» Na tarxeta figuraban terrorismo, venda de droga na rúa, atracos ou asaltos con armas, violacións ou abusos sexuais, agresións físicas, intimidacións e ameazas, roubos en domicilios ou locais, roubos de vehículos, tiróns de bolsos, roubo de bolso ou carteira, actos de vandalismo ou vandalismo, fraudes e estafas, presenza de inmigrantes estranxeiros.

Outro xeito de abordar, indirectamente, a definición dos problemas públicos é indagar sobre as súas posibles vías de solución. A estreita relación entre as definicións dos problemas e as alternativas de política pública foi posta de relevo polos estudos de política pública. Nese sentido, preguntar que pode facer un goberno para mellorar a seguridade axudará a coñecer, a través das opcións de política pública propostas, as definicións do problema que se achán implícitas.

Finalmente, é posible analizar a intensidade coa que se presentan os problemas no territorio. Así, por exemplo, as percepcións que teñen os cidadáns sobre o problema da seguridade, varían en función da escala coa que se lles pide que valoren o problema: a da cidade ou a do barrio en que residen¹¹. Mentres que a primeira é unha reflexión de carácter sociotrópico, a segunda aproxímase máis a unha contemplación egocéntrica. Se se necesita reconstruír o mapa da inseguridade percibida, dispor de información de carácter territorial será particularmente relevante. Doutra banda, por ser unha visión baseada máis directamente na experiencia estará menos suxeita á influencia doutros factores distintos do propio problema que se analiza. Un exemplo de pregunta deseñada para analizar problemas públicos desde unha óptica territorial é a empregada polo Instituto de Estudos Fiscais na súa *Enquisa sobre consumo familiar de bens e servizos públicos*:

- Hablemos ahora sobre la situación de esta zona en la que usted reside. ¿Dígame usted, por favor, si la zona en la que está ubicada su vivienda, tiene o no tiene problemas de:...? pavimentación calles; alumbrado público; suciedad de las calles; contaminación del aire; tráfico/atascos; vandalismo; delincuencia en general (CARRILLO e TAMAYO, 2001).

10 Exemplos de preguntas destes tres horizontes temporais serían: «Voulle ler agora unha serie de cuestións de interese xeral e gustaríame que Vde. me dixese se considera moi boa, boa, regular, mala ou moi mala a situación actual de España en relación con cada unha delas... seguridade cidadá, vivenda, etc. »; «Desta mesma serie de cuestións ou problemas, querería que me dixese, para cada unha delas, se coida Vde. que nos últimos x anos mellorou, segue igual ou empeorou... seguridade cidadá, vivenda etc.»; «E coida vostede que nos vindeiros anos a situación destes mesmos problemas ou cuestións será mellor, igual ou peor que agora?... Seguridade cidadá, vivenda, etc.»

11 Así o fai por exemplo, o *Urban Audit* que pregunta polo sentimento de seguridade no barrio e na cidade.

3.2. O rendemento percibido das políticas e servizos

Os politicólogos estudaron o rendemento do goberno centrando a súa atención case exclusivamente en indicadores económicos obxectivos ou de percepción. O CIS dispón da serie máis completa de indicadores de percepción sobre a situación económica actual, retrospectiva e prospectiva, con xuízos sociotrópicos e egocéntricos incluídos¹².

A confianza económica é, sen dúbida, o indicador de rendemento máis importante de todos os dispoñibles. A súa evolución inflúe decisivamente na percepción do rendemento xeral do goberno e de moitas políticas e servizos. Así, un clima de desconfianza económica pode incidir na percepción sobre o funcionamento dos servizos en xeral e, particularmente, na daqueles que, na opinión dos cidadáns, se poidan ver afectados con maior intensidade polos cambios de ciclo económico.

Non obstante, na percepción do rendemento gobernamental inflúen outras cuestións alén da conxuntura económica. De feito, os cidadáns distinguen entre as diferentes áreas de política pública con niveis de sofisticación considerables (CARRILLO e TAMAYO, 2002). A avaliación do rendemento, xa que logo, debe transcender o ámbito económico para contemplar o conxunto das políticas e servizos.

Un bo exemplo de como preguntar polas políticas públicas, atopámolo nas enquisas preelectorais do CIS:

- «¿Cómo valora Ud.: muy buena, buena, regular, mala o muy mala, la política que ha seguido en estos cuatro años el Gobierno del PSOE en relación con...? El empleo; La educación; La sanidad; La economía; La Unión Europea; La política social; El terrorismo; La seguridad ciudadana; La vivienda; La inmigración; El Estado de las Autonomías; El medio ambiente; La política exterior».¹³

No que respecta á avaliación dos servizos, unha referencia canónica é a que utiliza o CIS nos seus barómetros fiscais:

- «¿En qué medida: mucho, bastante, poco o nada diría Vd. que cada uno de los siguientes servicios públicos que le voy a mencionar funciona satisfactoriamente? La enseñanza; La asistencia sanitaria en los hospitales; La asistencia sanitaria en los ambulatorios; El servicio de correos; La gestión de las pensiones; La Administración de Justicia; Los servicios sociales; La gestión de los subsidios de protección por desempleo; Las oficinas de la Administración Pública en general; El ferrocarril; El transporte urbano; Las obras públicas (carreteras, etc.)»¹⁴.

A interpretación dos resultados destas avaliacións débese facer con precaución, ao operar o que se coñece como o desfasamento da experiencia. O seu efecto é simple: a valoración dos obxectos tende a mellorar canto máis concretos sexan estes e viceversa, quere dicir, a empeorar ao ser menos aprehensibles. Isto explica, en parte, que a valoración das políticas tenda a ser peor que a dos servizos que a integran. Desta maneira, a percepción da sanidade adoita ser peor que a da asistencia sanitaria.

12 As preguntas empregadas son as seguintes: «Para empezar, refiriéndonos a la situación económica general de España, ¿cómo la calificaría Ud.: muy buena, buena, regular, mala o muy mala?; Y, ¿cree Ud. que la situación económica actual del país es mejor, igual o peor que hace un año?; Y, ¿cree Ud. que dentro de un año la situación económica del país será mejor, igual o peor que ahora?; Y, ¿cree que su situación económica personal en la actualidad es muy buena, buena, regular, mala o muy mala?; ¿Considera Ud. que su situación económica personal es mucho mejor, un poco mejor, igual, un poco peor o mucho peor que hace doce meses?; Y en los próximos doce meses, ¿cree Ud. que su situación económica personal será mucho mejor, un poco mejor, igual, un poco peor o mucho peor que la que tiene hoy?»

13 Véxase o estudo 2750 *Preelectoral Elecciones generales y al Parlamento de Andalucía*, 2008. Obviamente á hora de preguntar por políticas pódense empregar xuízos actuais, retrospectivos e prospectivos, estes últimos son especialmente relevantes no caso da posta en marcha de novas políticas.

14 Así mesmo, os barómetros fiscais inclúen unha pregunta retrospectiva cun horizonte temporal moi amplo «¿Y cree Vd. que el funcionamiento de estos servicios es mejor, igual o peor que hace diez años?».

ria nos hospitais, os ambulatorios ou a do médico de familia. Outro tanto sucede coa percepción sobre a educación e a valoración do ensino nos distintos niveis educativos.

Este efecto reproducécese entre os distintos tipos de bens e servizos públicos. Os bens divisibles —v. g. os autobuses— tenden a valorarse mellor que os non divisibles —v. g. a iluminación das rúas—. Os servizos non-divisibles de carácter tanxible —v. g. unha estrada— adoitan recibir valoracións máis positivas que os intanxibles —v. g. a seguridade cidadá—. Os bens públicos que levan transferencias de renda —v. g. pensións, bolsas— ocupan posicións intermedias, entre os divisibles e os non-divisibles. Por outra banda, os servizos divisibles de consumo masivo —v. g. o metro nunha cidade— teñen unha valoración baseada máis na experiencia directa, que os de consumo minoritario —v. g. servizos sociais para drogo-dependentes¹⁵. Estas observacións tomaranse como liñas de tendencia xeral e non como regras fixas. O que se quere salientar é que cada servizo conta coa súa propia escala de medida, de maneira que as comparacións entre servizos requiren moita cautela, malia seren as máis das veces inapropiadas.

A valoración dunha política ou servizo mediante este tipo de preguntas, expresa un xuízo resumido sobre a satisfacción que xera no entrevistado, xuízo ao que chega tendo en conta, conscientemente ou non, diversos factores, o que nos leva a formular o problema das causas da satisfacción ou insatisfacción coas políticas e servizos.

No caso das políticas, as fontes de satisfacción —ou insatisfacción— ligadas directamente coa propia política pública poden ser tres: os *outputs*, isto é, o grao de acordo coa alternativa de política pública pola que se optou; os *outcomes*, é dicir, a valoración que se fixer dos resultados obtidos pola política pública; e, finalmente, os procedementos a través dos cales se elaborou a política¹⁶. Para analizar as fontes de insatisfacción das políticas requírese baterías de preguntas *ad hoc* para cada política concreta, que contemplan, entre outros, os seguintes aspectos:

- O estudo de alternativas de política pública: o que inclúe a identificación de alternativas e a distribución de preferencias respecto das distintas alternativas, tanto no relativo aos aspectos substantivos como nas formas en que se debe resolver a súa xestión e financiamento.
- A valoración da alternativa de política pública adoptada polo goberno, abordando: o nivel de coñecemento da política, dos seus principais compoñentes e do nivel de goberno responsable desta; o grao de axuste entre a política adoptada polo goberno e as preferencias dos entrevistados; e a prioridade outorgada ás distintas metas que persegue a política pública en cuestión.
- A avaliación dos impactos da política, o que supón, dependendo dos casos: efectuar xuízos actuais, retrospectivos e prospectivos sobre as metas da política; realizar unha valoración dos custos da política —xa sexan directos, indirectos ou externalidades—; e a valoración dos principais instrumentos ou compoñentes da política pública estudada.
- O xuízo respecto dos procedementos seguidos polo executivo na elaboración e implantación da política.

No caso dos servizos, as fontes de satisfacción —ou insatisfacción— gardan relación co *mix* de *marketing* particular do servizo —quere dicir, o combinado de produto, distribución, prezo e promoción— e a medida en que o dito *mix* cobre ou excede as expectativas dos distintos segmentos de mercado¹⁷.

¹⁵ Sobre a influencia da natureza do servizo nas percepcións véxase BAZAGA, CARRILLO, RAMOS, SOSA e TAMAYO, 1998.

¹⁶ Sobre as percepcións das políticas inflúen moitos outros factores esóxenos á propia acción de goberno, como pode ser o contorno, incluídos os cambios de ciclo económico ou político, así como outras variables micro de carácter individual, ou mesmo, relativas ao comportamento doutros actores distintos dos executivos. Para unha análise sobre as fontes de satisfacción ou insatisfacción coas políticas públicas véxase CARRILLO e TAMAYO 2008.

¹⁷ Para unha aplicación do enfoque de *marketing* ao sector público véxase CARRILLO e TAMAYO 1997.

Un bo modelo para profundar sobre estas cuestións é o empregado pola Annual London Survey, onde se solicita aos entrevistados que sinalen que servizo concreto, dentro dun mesmo ámbito de política pública, está máis necesitado de mellora, e unha vez que se elixiu un deles pídeselles, mediante unha pregunta aberta, que se especifiquen os aspectos concretos que se terían que mellorar.

Así, en materia de transporte formulan a seguinte pregunta:

- SHOWCARD Which of these types of transport in London do you think is most in need of improvement? SINGLE CODE ONLY Roads; London Underground; Buses; Trains; Other; None of these; Don't know.

Logo, a aqueles que seleccionaran o metro pregúntaselles:

- ASK IF LONDON UNDERGROUND What do you think needs to be done to improve London Underground? PROBE FULLY WITH 'What else?' DO NOT PROMPT. MULTICODE OK.¹⁸

Esta combinación de preguntas só se debe empregar no caso de servizos de consumo masivo —como os transportes— e con mostras xerais suficientemente amplas pois, no caso contrario, a aplicación de filtros motivará que as submostras do servizo elixido sobre o que expresan os puntos de mellora sexan moi pequenas, o que provocará erros nas mostras moi elevados.

Para rematar, a análise do rendemento percibido completárase co estudo das dotacións no territorio. Un exemplo de pregunta deseñada para analizar dotacións desde unha óptica territorial é a empregada polo Instituto de Estudos Fiscais na súa Enquisa sobre consumo familiar de bens e servizos públicos:

Diría usted que su barrio está bien dotado, o mal dotado de: centros educativos; centros de salud; centros culturales; instalaciones deportivas; transportes públicos; presencia policial en las calles (CARRILLO e TAMAYO 2001).

3.3. O alcance da intervención do sector público e as preferencias de gasto

Os estudos das actitudes dos cidadáns sobre a intervención do estado na economía e a sociedade distinguen conceptualmente entre rango e intensidade da intervención (BORRE e GOLDSMITH, 1995). O rango alude a cales deben ser, na opinión dos cidadáns, as actividades ao cargo do Estado e, en consecuencia, as que deben ficar en mans da iniciativa privada. A intensidade refírese ao nivel de profundidade con que o Estado debe intervir nas actividades da súa responsabilidade.

A serie de enquisas Role of Government do ISSP aborda a cuestión do rango de forma comparada, a máis adecuada para o seu tratamento, dado que as preferencias dos cidadáns sobre estes asuntos están moi influídas polo tamaño do Estado e por factores culturais, entre outros. En concreto, a fórmula que emprega o ISSP é a seguinte:

¹⁸ As categorías concretas que apareceron após a recodificación da pregunta aberta foron as seguintes: "Less overcrowding on trains. Improve punctuality/reliability. Extending hours of service. Extending the service to other parts of London. Fewer disruptions/breakdowns. More/better information about delays/running of service. Less time taken for repairs or engineering works. Make it easier to buy tickets. Improved cleanliness of trains. Improved cleanliness of stations. Improve ventilation on trains/introduce air conditioning. Reduce fares. More staff in stations. Staff more helpful/polite. Deal with strikes. Better information about service. Improve lifts/escalators in stations. Better access for the disabled. Stop beggars on the trains/stations. More facilities at the stations. More safety measures at stations. More safety measures on trains. More trains/ more regular service. Better trains/newer trains. Investment needed. Modernized stations. Better maintenance. New truck/signals. Other. Nothing. Don't know". Como se pode comprobar, a maioría delas teñen que ver cun ou con outro aspecto do *mix de marketing*.

- «A continuación le voy a leer algunas medidas que el Gobierno podría adoptar en relación con la economía. Dígame, por favor, si Vd. está muy a favor, a favor, ni a favor ni en contra, en contra o muy en contra de cada una de ellas. Controlar los salarios; Controlar los precios; Reducir el gasto público; Financiar proyectos que creen nuevos puestos de trabajo; Intervenir menos en la economía; Subvencionar a la industria para que desarrolle nuevos productos y tecnologías; Apoyar a las industrias en declive para salvaguardar puestos de trabajo; Reducir la jornada laboral semanal para crear más puestos de trabajo»¹⁹.

A noción de rango é útil, tamén, á hora de coñecer as preferencias dos cidadáns canto á repartición de competencias entre niveis de goberno, asunto nada desdeñable en contextos de descentralización e integración internacional. Deste xeito, os eurobarómetros indagan, a miúdo, sobre as preferencias dos europeos canto á repartición de responsabilidades entre a Unión Europea e os estados membros. A *Enquisa social europea* tamén formulou esta cuestión. Así, na súa última edición fixo a seguinte pregunta:

- «Las decisiones políticas pueden tomarse en distintos niveles. Utilizando esta tarjeta, ¿en qué nivel principalmente cree Ud. que debería decidirse sobre cada una de las siguientes políticas? Nivel internacional, europeo, nacional, autonómico o local. Protección del medioambiente; Lucha contra el crimen organizado; Agricultura; Defensa; Políticas sociales; Ayudas a países en desarrollo; Inmigración y refugiados; Tipos de interés bancarios»²⁰.

O coñecemento que teñen os cidadáns sobre a distribución vixente de competencias entre niveis de goberno, é un asunto interesante de seu, xa sexa no relativo á xestión das políticas e/ou dos servizos públicos²¹. En contra da opinión máis estendida, os cidadáns si dispoñen dun mapa mental de distribución de responsabilidades entre os distintos niveis de goberno que, sen ser exacto, se asemella bastante á realidade. Cómpre dicir, no entanto, que tenden a atribuír máis responsabilidades das que efectivamente lles corresponden aos gobernos máis próximos (CARRILLO e TAMAYO, 2001).

Os estudos das actitudes sobre o alcance do sector público tratan, tamén, as preferencias respecto das modalidades de produción e financiamento dos servizos públicos. O debate entre os estudosos da Administración pública acerca da escolla de modalidades de produción de servizos foi e é moi intenso, e contemplou diversas variables que poden afectar á hora de decidir estratexicamente sobre este asunto, as máis salientables, entre outras, as propias predisposicións da opinión pública. Esta cuestión abordámola nunha investigación sobre a imaxe da administración e a calidade dos servizos públicos na Comunidade de Madrid en que se pedía aos entrevistados que se situasen nun continuo con dous polos: máxima intervención pública —provisión, produción e financiamento público—, e mínima intervención —provisión, produción e financiamento privado—. A pregunta rezaba así:

- «En su opinión, los servicios sanitarios... Deben ser públicos y financiarse mediante impuestos: Deben ser públicos y financiarse en parte con impuestos y en parte con tasas que paguen

19 O CIS formou parte da terceira edición deste estudo, responsabilizándose desta investigación para o caso de España. Véxase o estudo 2206 *Los ciudadanos y el Estado*.

20 Tratar o nivel autonómico e local como unha única categoría para o caso de España resulta inapropiado. Agora ben, téñase en conta que é un estudo que se realiza en diferentes países con estruturas territoriais moi diversas, o que obriga a procurar un deseño de cuestionario o máis homoxéneo posible para facilitar a comparación.

21 Así, por exemplo, no estudo do CIS 2286 *Instituciones y Autonomías* formulouse a seguinte pregunta: «Según su opinión personal, ¿quién es el principal responsable: el Gobierno Central, su gobierno autonómico o su Ayuntamiento, de que las cosas vayan bien o mal en cada una de las siguientes cuestiones? La vivienda; La seguridad ciudadana; La educación; La lucha contra la droga; El desempleo; Las infraestructuras: carreteras, obras públicas, etc.; La situación de la agricultura y la pesca; La sanidad; La protección del medio ambiente; El funcionamiento del transporte público; La situación de la industria y el comercio».

los usuarios; Deben financiarse públicamente y ser gestionados por el sector privado. Deben privatizarse, todos o en parte, y pagarlos directamente los ciudadanos al utilizarlos»²².

As actitudes dos cidadáns sobre estas cuestións varían, loxicamente, coa natureza do servizo aínda que, polos estudos que realizamos, observamos un certo «estatismo» da opinión pública, cando menos na área de benestar social (CARRILLO e TAMAYO, 2001).

Un dos temas clásicos dos estudos de opinión pública sobre as políticas públicas é a análise das preferencias de gasto. En España dispomos dunha importante serie respecto deste tema, solicitada de forma case ininterrompida desde 1985 nos barómetros fiscais do CIS. Textualmente a pregunta é a seguinte:

- «Como Ud. sabe, el Estado destina el dinero que los españoles pagamos en impuestos a financiar los servicios públicos y prestaciones de las que venimos hablando. Dígame, por favor, si cree que el Estado dedica demasiados, los justos o demasiados pocos recursos a cada uno de los servicios que le voy a mencionar»²³.

Para analizar os datos que se obteñen con esta pregunta calcúlanse, normalmente, dous indicadores: un de apoio ao gasto, que informa, directamente, sobre a intensidade das preferencias de gasto; e outro de apoio á mudanza, que desvela o grao de axuste entre o gasto percibido e as preferencias dos cidadáns (ESMEIER, 1982)²⁴.

Para interpretar os resultados deste tipo de preguntas dispomos de numerosas teorías que nos poden auxiliar, entre outras: a tese da ambivalencia de FREE e CANTRIL e a súa aplicación ao estudo das actitudes cara á facenda pública levada a cabo por SEARS e CITRIN (1985)²⁵; a hipótese da escaseza e a da utilidade marxinal do Estado de benestar de INGLEHART (1990); os estudos sobre a dinámica das preferencias de gasto de WLEZIEN e a súa concepción do público como unha especie de «termóstato» sensible ás decisións dos gobernos (1995); e as teorías económicas clásicas e, en particular, os tra-

22 Unha escala idéntica empregouse para educación. Así mesmo, nos servizos sociais, pensións, transportes e correos elaboráronse outras escalas adaptadas a cada tipo de servizo, por exemplo, incluíndo as ONG nos servizos sociais, etc. Véxase CARRILLO e TAMAYO (2001). O CIS empregou baterías iguais ou similares ás nosas en estudos posteriores —véxase 2594—. Así mesmo, deseñamos outras escalas para indagar os niveis de apoio-rexeitamento á externalización de servizos municipais, así como preguntas abertas para indagar os argumentos empregados polos cidadáns para apoiar ou rexeitar a externalización de servizos e que no momento da redacción deste artigo aínda non se experimentaran.

23 Esta pregunta é unha variante da que emprega o Nacional Opinion Research Center na súa serie General Social Surveys para estudar as prioridades nacionais de gasto e que se vén repetindo en Estados Unidos de América desde 1973.

24 O indicador de intensidade de gasto consiste simplemente en calcular a resta de % que considera que se gasta demasiado pouco nunha política concreta menos aqueles que estiman que se gasta demasiado nesa mesma política (CITRIN, 1979). Na maioría das políticas adoita dar positivo, o que implica demanda dunha maior intervención. Agora ben, o valor deste indicador, aínda que non cambia de signo habitualmente —excepto en defensa—, varía ao longo do tempo, e é desa variación da que se pode extraer información de interese para os xestores públicos. O indicador de distancia de gasto consiste na seguinte operación (% considera que se gasta demasiado pouco + demasiado) - % estima que se gasta o xusto (BORRE, 1995). Desde o noso punto de vista, este é o indicador que mellor nos informa sobre o nivel de apoio ou rexeitamento aos niveis de intervención pública sobre a política pública que esteamos a considerar.

25 A cuestión das actitudes dos cidadáns cara aos impostos é outro dos terreos obxecto de interese para os administradores públicos e sobre o que existe abundante literatura e investigación empírica. Para o caso de España véxase principalmente o traballo de ALVIRA, GARCÍA e DELGADO (2000). Non abordamos neste traballo o estudo da fiscalidade por se tratar dunha política concreta que cómpre analizar con detalle, igual que non entramos a tratar outras áreas de política pública como a saúde ou a inmigración, que requirirían dunha análise máis detallada. Chega con sinalar que neste ámbito os temas chaves sobre os que hai que indagar son os valores que empregan os cidadáns para xustificar a recadación de impostos e a xustiza coa que estes se recadan. Sobre ambos os extremos o estudo Role of Government nas súas diversas vagas incluíu preguntas relevantes a propósito (para a exposición destas véxase CALFONIERI e NEWTON 1995). Outros asuntos, como a cuestión da intensidade da presión fiscal ou a fraude, foron abordadas polos barómetros fiscais do CIS, ou a cuestión dos custos de cumprimento polo Instituto de Estudos Fiscais. Para este tema e moitos outros dos tratados neste traballo véxase DEL PINO (2004).

ballos de BIRDSALL (1965) que conciben o individuo como maximizador de utilidades persoais, e destacan o papel dos intereses e valores na determinación da demanda individual de bens públicos²⁶.

3.4. O rendemento xeral, o apoio político e a percepción dos procedementos de actuación dos gobernos e administracións públicas

Nas enquisas sobre satisfacción cos servizos públicos que levan a cabo os gobernos locais inclúense, en ocasións, preguntas sobre *gobernanza*²⁷. Esta etiqueta engloba cuestións relativas á valoración do rendemento xeral do goberno, á estimación dos niveis de apoio con que contan diversos obxectos políticos, así como ás percepcións sobre os procedementos empregados no proceso de goberno.

Así, no que respecta á avaliación do rendemento xeral, aplicado neste caso ao nivel local, o CIS empregou a seguinte fórmula:

- «Para empezar, refiriéndonos a la situación general de la ciudad de Madrid ¿cómo la calificaría Ud.: muy buena, buena, regular, mala o muy mala?»²⁸.

Á hora de analizar o apoio político debemos partir das clásicas formulacións de EASTON (1975), quen subliñou que o apoio político non está feito dunha soa peza e que este se pode expresar cara a moi diversos obxectos políticos, desde a comunidade política e o réxime político ata as autoridades en exercicio.

O estudo do apoio político mediante instrumentos de opinión pública é algo habitual, para o que existen fórmulas específicas coas que abordar cada obxecto político. Así, por exemplo, a Enquisa mundial de valores avalía o apoio á comunidade política, preguntando polo orgullo nacional:

- «¿Y hasta qué punto diría Ud. que se siente orgulloso de ser español: muy orgulloso, bastante orgulloso, poco o nada orgulloso?»²⁹.

O CIS, pola súa banda, para estudar o apoio aos principios do réxime —en concreto á democracia—, recorre á seguinte fórmula:

- «Pensando en diferentes regímenes políticos, ¿con cuál de las siguientes frases está usted más de acuerdo? La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno; En algunas circunstancias un régimen autoritario, una dictadura, puede ser preferible al sistema democrático.; A la gente como yo, lo mismo le da un régimen que otro»³⁰.

26 Para unha breve exposición destas teorías e a súa aplicación á formación das preferencias de gasto público en España véxase CARRILLO e TAMAYO, 2007.

27 A utilización do termo neste contexto posiblemente non sexa a máis apropiada, porén é coa que acostuma aparecer nos informes onde adopta os significados que se expresan deseguido. O caso de Londres e outras cidades do Reino Unido é un exemplo disto.

28 Véxase estudo 2704 *Preelectoral Elecciones Municipales. Madrid*. Esta cuestión pódese completar cunha valoración retrospectiva: «¿Y, en su opinión, durante los últimos cuatro años, la situación general de la ciudad ha mejorado mucho, ha mejorado, sigue igual, ha empeorado o ha empeorado mucho?»; e tamén con outra valoración de carácter prospectivo: «Y ¿cree usted que en los próximos años, la situación general de la ciudad de Madrid será mejor, igual o peor que ahora?».

29 A análise do apoio á comunidade política pódese realizar para diversas escalas, desde as máis altas, por exemplo, Europa, ata as máis pequenas, de carácter rexional ou local. Tanto o CIS como diversas institucións internacionais dispoñen de series para isto. Téñase en conta que se pode compartir o apoio cara a moi diversas comunidades políticas —de feito, isto é o máis frecuente— e apoiar simultaneamente ao nivel europeo, nacional, rexional e municipal. Unha das características de España, xunto con Alemaña e Bélxica, é que conta, en comparación con outros países de Europa, con identidades territoriais moi fortes, máis intensas que a da propia comunidade política nacional, e non por iso o apoio á comunidade política de ámbito nacional é feble.

30 Aquí, centramos a atención nunha das características do réxime político, que é o apoio á democracia. Agora ben, hai outras dimensións relevantes do réxime que tamén son obxecto de estudo, como as relativas á organización territorial, ao Estado de benestar ou á integración Europea, sobre as que tamén dispoñemos de series xa sexa no CIS, os eurobarómetros ou a *Enquisa mundial de valores*. Para un repaso destas cuestións véxase CARRILLO (1996-97).

Para valorar o rendemento do réxime político os eurobarómetros recorren en case todos os seus estudos a unha pregunta sobre a satisfacción co funcionamento da democracia:

- «En general, ¿está usted muy satisfecho, bastante satisfecho, poco satisfecho o nada satisfecho con el funcionamiento de la democracia en España?».

A interpretación deste indicador, a pesar da súa ampla aceptación, non é sinxela dado que empiricamente se sitúa nun punto intermedio entre o apoio difuso e o específico, e se mesturan nas respostas as valoracións sobre os principios do réxime político coas do goberno en exercicio.

Na esfera do apoio específico estúdanse cuestións como o apoio ás institucións do réxime e ás autoridades en exercicio do nivel de goberno correspondente. O primeiro asunto trátase, ben preguntando pola confianza nesta, ben valorando a súa actuación, e dispomos de multitude de series nacionais e internacionais respecto diso. O CIS, na súa serie Institucións e autonomías, emprega a seguinte pregunta:

- «A continuación, quisiera que me dijera cómo calificaría Ud. la labor que desempeña cada una de las siguientes instituciones: muy buena, buena, regular, mala o muy mala. Su Parlamento autonómico El Parlamento de la Nación Su Gobierno autonómico El Gobierno Central»³¹.

O CIS resolve o estudo do apoio ás autoridades, neste caso no nivel autonómico, do seguinte xeito:

- «En conjunto, ¿cómo calificaría Ud. la actuación de x como Presidente de la Comunidad x ? muy buena, buena, regular, mala o muy mala».

As opinións sobre unha institución e sobre o titular que a dirixe están, en boa lóxica, moi asociadas, de maneira que a valoración do goberno central e a do presidente constitúen un único factor dominado pola percepción deste último, o cal é capaz, ata, de influír na opinión sobre o parlamento. Outro tanto sucede no nivel autonómico co parlamento, o executivo e o presidente autonómico, e no ámbito local co concello, a xunta de goberno e o alcalde, onde tamén son os líderes do executivo correspondente os que marcan a pauta.

O apoio político cara aos executivos e os seus titulares vese influído, entre outros factores, pola acción de goberno. O rendemento percibido das políticas e servizos é, sen dúbida, unha das variables máis influentes. Con todo, máis relevante que o rendemento para os efectos de apoio político son os procedementos con que se goberna³². A mencionada serie sobre institucións e autonomías ofrécenos unha batería de indicadores para avaliar os procedementos de goberno no caso das comunidades autónomas:

- «Ahora me gustaría que Ud. me dijera si, a su juicio, el actual Gobierno de su Comunidad Autónoma ha demostrado Capacidad para defender los intereses de la Comunidad, Honradez, Capacidad de diálogo, Eficacia, Capacidad de comunicarse con el hombre de la calle, Conocimiento de los problemas de la Comunidad autónoma»³³.

31 Para a inmensa maioría das institucións dispomos de series longas no nivel nacional e/ou comparado.

32 Para unha revisión das teorías relativas á influencia das políticas públicas sobre o apoio político, tanto no que respecta aos rendementos como aos procedementos e a súa aplicación ao caso das comunidades autónomas, véxase CARRILLO e TAMAYO (2004).

33 En investigacións anteriores (CARRILLO e TAMAYO, 2002) deseñamos unha escala máis completa que incluía cuestións como receptividade, participación, rendición de contas, eficacia, eficiencia, calidade, equidade, legalidade, obxectividade, etc., que reproducen boa parte dos criterios empregados polos cidadáns para xulgar a acción dos seus gobernos. A escala ten un nivel de fiabilidade lixeiramente superior ao do CIS; porén, esta última é moito máis sinxela e económica, polo que recomendamos o seu uso.

A interpretación destes indicadores debe facerse tendo en conta que os valores que consideran son «valores horizonte», isto é, sempre se pode aspirar a unha maior eficacia, honradez, etc. O seu valor reside, xa que logo, na contemplación do conxunto e non nas puntuacións de cada ítem por separado e, sobre todo, na análise da contribución dos procedementos sobre o apoio político nun caso concreto³⁴.

3.5. A información e a comunicación cos cidadáns

Os gobernos e administracións invisten moitos recursos para informar aos cidadáns. O éxito dun servizo público depende non só do seu deseño, a súa distribución ou o seu prezo, senón tamén da estratexia de comunicación que o acompañe. É oportuno, en consecuencia, coñecer cal é o grao de información con que conta o cidadán e a través de que canles obtén a información.

No estudo sobre calidade de vida na cidade e satisfacción cos servizos públicos preguntouse sobre o grao de información do seguinte modo:

«¿En qué medida se considera usted informado de lo que hace el Ayuntamiento de Madrid: mucho, bastante, poco, nada?».

As respostas a esta pregunta débense interpretar con cautela, pois a información é, tamén, un valor horizonte, de modo que o habitual é considerar que se pode estar mellor informado.

A análise das canles de información convén realizala sistematicamente abarcando os medios de comunicación de masas —en todas as súas modalidades, incluída a prensa de distribución gratuíta e Internet— e as entidades cidadás. No caso de Madrid, a pregunta empregada foi:

- «¿A través de qué medio o medios obtiene usted información de lo que hace el Ayuntamiento de Madrid? Diarios de tirada nacional (ABC, El País, El Mundo, La Razón, otros); Prensa de distribución gratuita (20 Minutos, Metro, Qué Madrid, ADN, otros); Cadenas de radio (Radio Nacional, La Ser, Onda Cero, La COPE, etc.); Televisiones (Telemadrid, TV1, TV2, Tele 5, Antena 3, La Cuatro, CNN +, Localia, La Sexta, otros); Información de entidades ciudadanas (asociaciones de vecinos, colegios profesionales, sindicatos, otros)».

Así mesmo, é aconsellable pescudar sobre as distintas modalidades de información institucional. Para iso, no caso de Madrid formulouse a seguinte pregunta:

- «Ha obtenido usted información del Ayuntamiento de Madrid durante los últimos doce meses, a través de: Las oficinas de atención al ciudadano de las Juntas de Distrito; Las oficinas de atención al contribuyente; Otras oficinas o dependencias municipales; El teléfono 010; La página web munimadrid.es; Campañas de información municipal: cartas, carteles, etc.; Casetas de información municipal».

Os medios de masas logran unha cobertura máis ampla que os institucionais, porén, a información institucional acostuma ser máis eficaz. Así, os cidadáns que obteñen información por medios institucionais considéranse mellor informados sobre os asuntos locais que os que o fan por outras canles. A información proporcionada polas entidades cidadás é, así mesmo, moi eficaz, pese a que a súa cobertura polo xeral é moi baixa.

³⁴ Como exemplo dunha aplicación desta escala á análise do apoio político, véxase CARRILLO e TAMAYO (2004).

3.6. As variables de clasificación

As posibilidades de análise dependen, entre outros factores, das variables de clasificación que se inclúan no cuestionario. Estas variables permiten estudar a influencia que exercen sobre as percepcións das políticas e servizos determinadas características dos individuos, en particular os seus intereses, valores e comportamentos.

As variables sociodemográficas son o recurso clásico para analizaren a influencia dos intereses individuais nas actitudes. Estas variables teñen unha utilidade cada vez máis reducida para interpretaren as percepcións e, cando serven, non é raro que se deba a que están asociadas a outras variables directamente relevantes para analizaren a opinión. Pola súa importancia, paga a pena destacar tres variables sociodemográficas: a inmigración, a localización territorial do entrevistado e o ciclo de vida do fogar. As opinións de inmigrantes e non-inmigrantes decote varían de xeito significativo en moitos temas. A cuestión territorial é relevante dado que, residir nun medio rural ou urbano, nunha zona concreta da cidade, ou nunha comunidade ou provincia determinada, pode ir asociado ao tipo de problemas públicos que se priorizan, ás oportunidades de acceso aos servizos públicos e á calidade con que se ofrezan.

O ciclo de vida do fogar —do mesmo xeito que o territorio e outras variables como os estilos de vida, ou as estratexias de relación dos fogares co sector público— é importante porque incide sobre a posición ocupada ante o consumo colectivo de servizos, que é o tema verdadeiramente relevante para determinar os intereses individuais. A socioloxía explícanos que boa parte da conflitividade urbana ten que ver con diferenzas de intereses motivados polas posicións ante o consumo colectivo. Este mesmo razoamento pódese aplicar a calquera ámbito de política pública sexa de carácter territorial ou nacional. Neste sentido, o propio consumo de bens e servizos é unha variable de clasificación á que se debe recorrer para analizar as percepcións sobre as políticas e os servizos.

En todo caso, entre as variables que exercen maior influencia sobre a opinión atópanse as relativas aos valores dos individuos, en concreto, a localización nos eixos esquerda-dereita, relixioso-laico e materialista-posmaterialista. A autolocalización no eixo esquerda-dereita inflúe practicamente en calquera cuestión, desde a axenda pública ata as preferencias de gasto, pasando pola propia valoración de políticas e servizos. O grao de relixiosidade é, con todo, máis influente en políticas que supoñan exercicio de autoridade, e adoito existe maior demanda de seguridade ou defensa por parte dos individuos máis relixiosos. O eixo materialismo-posmaterialismo é esencial á hora de entender as políticas que forman parte da nova axenda, como a ambiental, a igualdade entre homes e mulleres, etc.³⁵

Finalmente, a lembranza do voto é a variable máis influente de todas as que poidamos considerar, porque se produce, entre outras cuestións, o efecto do voto ao partido gañador. Así, entre os que votaron ao partido ou coalición gobernante, as percepcións sobre as políticas e os servizos tenden a ser máis favorables que entre os que seguiron outro comportamento electoral. Outro tanto ocorre cos asuntos relativos ao apoio político e á gobernanza en xeral.

35 A forma en que se avalía esta cuestión é mediante a escala de INGLEHART empregada na Enquisa mundial de valores e utilizada tamén con frecuencia polos Eurobarómetros dado o seu alto potencial explicativo. A nosa experiencia indícanos que a variable máis influente na maioría das políticas e servizos é a de esquerda-dereita, seguida de relixioso-laico e finalmente materialismo-posmaterialismo. Para o lector non familiarizado coa forma de reunir información para elaborar a escala materialismo-posmaterialismo, véxanse as preguntas 48 e 49 do cuestionario incluído no anexo. Na medida en que as diferenzas políticas cada vez están máis asociadas a cuestións de nova axenda, o uso desta escala é particularmente pertinente e no ámbito local, polas propias peculiaridades das súas políticas, resulta vital.

4. As oportunidades de análise

O deseño do cuestionario é importante, mais tamén o é a análise que se realice dos datos. Para obtermos unha visión xeral do goberno, o modelo de análise que cómpre imitarmos, desde o noso punto de vista, é o empregado tradicionalmente nas enquisas sociais xerais repetidas periodicamente. Este tipo de estudos ofrecen numerosas oportunidades de explotación. Deseguido enuméranse algunhas delas, desde as máis sinxelas ata as máis complexas.

A análise máis elemental elabórase a partir das frecuencias simples das preguntas tal e como se formularon na enquisa ou seguindo algún tipo de ordenación conceptual³⁶. Con iso obtense unha primeira aproximación valiosa á estrutura da opinión sobre o caso estudado, aínda que ten o inconveniente de que non se poden distinguir os compoñentes estruturais dos conxunturais.

O «escaneado» das políticas, é un paso máis no nivel de complexidade. Consiste en compilar todas as informacións dispoñibles na enquisa para unha mesma área de intervención pública. Por exemplo, se estamos tratando a cuestión da mobilidade nunha cidade interesará coñecer: a composición da axenda da mobilidade; as preferencias de política pública sobre a materia; a valoración dos distintos servizos que integran a área; a prioridade atribuída polos cidadáns á mellora dos distintos servizos de mobilidade; as liñas de mellora que propón para cada servizo; a avaliación do problema da mobilidade nos barrios; a suficiencia de infraestruturas, dotacións e servizos de mobilidade no territorio; as preferencias de gasto en materia de mobilidade, etc. A vantaxe desta análise radica en contemplar un mesmo asunto desde diversos ángulos, co que se obtén unha visión máis completa, fiable e matizada de cada área de política pública.

Tamén se poden realizar análises micro para cada ítem, tratando de explicar a influencia exercida polas variables de clasificación sobre as percepcións, e recorrendo para iso a táboas de continxencia e medidas de asociación apropiadas. Estas análises só se poden levar a cabo se dispuxermos dun tamaño da mostra suficiente³⁷.

A capacidade de análise aumenta sensiblemente se se dispón de series temporais. A comparación no tempo permite distinguir os compoñentes estruturais dos de carácter conxuntural, posibilita o seguimento de cada área de política pública e permite comprobar se as mudanzas na opinión son xerais ou se centran en grupos que posúen determinadas características canto aos seus intereses, valores ou comportamentos. Todo isto é posible, soamente, se se garante a homoxeneidade das series. Para iso débese manter o mesmo cuestionario —incluídas as variables de clasificación—, o mesmo universo poboacional de referencia e contar cun sistema homoxéneo para a codificación das preguntas abertas.

As posibilidades de análise enriquecéense notablemente cando se conta con mostras territoriais con marxes de erro reducidas, o que permite caracterizar cada ámbito territorial de forma precisa³⁸. Así, pódese responder á pregunta de que demandas formulan os cidadáns en cada espazo territorial, e obter un retrato para cada un deles, o que facilita unha resposta particularizada e de maior sensibilidade á hora de atender as súas demandas. Tamén permite facer comparacións territoriais identificando as diferenzas e semellanzas coas que se presentan as demandas e leva a cabo a oferta de ser-

36 Por exemplo, valoración do rendemento xeral do goberno que se estea a analizar, axenda pública, rendemento percibido por áreas de política pública, análise territorial, preferencias de gasto, gobernanza, etc.

37 O CIS nos seus barómetros adoita utilizar mostras de 2500 entrevistas, tamaño adecuado no caso de poboacións de máis de 100 000 habitantes para analizar moitas das variables de clasificación máis comunmente utilizadas, sempre e cando estean agrupadas convenientemente. En calquera caso, débese prestar atención aos erros que se produzan para cada grupo, e analizar unicamente aqueles en que o marxe de erro for razoable.

38 As comunidades autónomas cando se trata, por exemplo, dun estudo nacional, ou os distritos no suposto dun estudo de cidade.

vizos en cada territorio, o cal é útil á hora de deseñar estratexias de reequilibrio territorial. Finalmente, é posible abordar a cuestión de a que factores obedecen as diferenzas que se poidan observar no territorio, para o que é imprescindible contar cunha boa batería de variables de control, tanto socio-demográficas como de consumo de servizos públicos, así como de indicadores obxectivos sobre os problemas públicos e a oferta de servizos en cada ámbito territorial e outras variables de contorno que poidan afectar as percepcións cidadás.

O estudo de datos de opinión xunto cos datos obxectivos abre todo un ámbito de oportunidades de análise para indagar a influencia na opinión dos cidadáns de variables macro relativas ao contorno económico, social, cultural e político-institucional en que se leva a cabo a acción de goberno. Por outra banda, a análise conxunta de datos de opinión e obxectivos permite tamén indagar a influencia exercida sobre as opinións dos cidadáns pola propia acción de goberno e por outros actores como os medios de comunicación. Así, por exemplo, se se dispón dunha serie de axenda pública suficientemente longa, pódese analizar o peso relativo que exercen sobre a formación da axenda os medios de comunicación e comparar a súa magnitude co exercido por outros factores. O mesmo sucede coas prioridades de gasto, onde é posible ver en que medida os gobernos son receptivos ás demandas dos cidadáns e, estes últimos, ao gasto efectivamente realizado polos gobernos nas distintas áreas de política pública³⁹.

Finalmente, pódense realizar estudos máis sofisticados recorrendo a análises estatísticas multivariáveis que permitan coñecer non só que variables inflúen sobre as percepcións de obxectos políticos específicos, senón tamén o seu peso relativo e o signo e intensidade concreta con que o fan. A chave neste caso reside na selección da variable dependente e mais na especificación do modelo. Canto ás variables dependentes, pode ser de interese para os directivos públicos unha política ou servizo concreto, e de paso tentar determinar os factores que se achan detrás do seu apoio ou rexeitamento. O mesmo se pode aplicar ás percepcións sobre as institucións e as autoridades no exercicio, indagando por exemplo, en que medida inflúe sobre os seus niveis de apoio o rendemento percibido de políticas e servizos ou os procedementos da acción de goberno, etc.⁴⁰

Obviamente, as diversas modalidades de análises suxeridas non esgotan todas as posibilidades. O importante é que no deseño deste tipo de instrumentos de indagación da opinión pública se transcenda o formato dunha simple enquisa e o convertamos nun observatorio, susceptible de ser utilizado para observar un astro ou unha constelación, onde o relevante sexa a capacidade de imaxinación propia do directivo para formular preguntas que se poidan contestar a través deste tipo de fontes e ferramentas. Iso lévanos a unha última cuestión, que é a do uso e a distribución da información. A pedra de toque destes instrumentos non reside unicamente nun bo deseño: é necesario distribuír a información a tempo e no lugar adecuado. Canto máis ampla for a difusión, canto menor for o lapso temporal transcorrido desde que se solicita a información ata que se distribúe, e canto máis facilmente chegue aos que teñen que adoptar decisións, maior será a utilidade deste tipo de instrumentos. Todo isto se traduce, en síntese, nunha única recomendación: descentralizar e facilitar o acceso aos datos. Na medida en que os ficheiros de microdatos estean máis preto dos xestores, máis doado será que os seus analistas lles poidan facer estudos á medida das súas necesidades. Como sempre, a transparencia favorece non só a democracia, senón tamén a eficiencia. O estándar do CIS resulta impecable desde este punto de vista pois, en brevisimo lapso de tempo após a finalización do traballo de campo dos enquisadores, a información sobre as frecuencias simples —e mesmo algunhas táboas de continxencia coas principais variables de clasificación— está dispoñible na súa páxina web e os ficheiros

39 Exemplos onde se desenvolven e aplican metodoloxías para efectuar este tipo de análise pódese encontrar o lector, no caso da axenda, en CARRILLO e TAMAYO (2005) e no do gasto, en CARRILLO e TAMAYO (2007).

40 Un exemplo de aplicación deste tipo de análise no nivel autonómico pódese ver en CARRILLO e TAMAYO (2004).

ros de microdatos, a ficha técnica e os cuestionarios están dispoñibles por un prezo simbólico para calquera cidadán. No caso do INE, tense acceso a esta mesma información de xeito gratuito a través da súa páxina web, incluídos cuestionarios, deseños metodolóxicos e ficheiros de microdatos anonimizados, e todo, dentro do marco dun coñecido calendario de difusión de resultados.

Bibliografía

- ALVIRA, F., GARCÍA, J. e DELGADO, M. L. (2000). *Sociedad, Impuestos y Gasto Público. La perspectiva del contribuyente*, Madrid: CIS.
- BAZAGA, I. Carrillo, E. RAMOS, J. A., SOSA, J. e TAMAYO, M. (1998). *El consumo y la calidad de los servicios públicos: estudio de caso de la ciudad de Coslada*, Consejería de Medio Ambiente y Desarrollo Regional de la Comunidad de Madrid.
- BOUZA, F. (2004a). «Las agendas pública y personal en el tema del Prestige», en Facultad de Ciencias Sociales y de la Comunicación (Universidade de Vigo, en prensa).
- BOUZA, F. (2004b). «The impact area of political communication: citizenship faced with public discourse», en *International Review of Sociology*, 14-2: 245-259.
- BIRDSALL, W. C. (1965). «A Study of Demand for Public Goods», en R. A. MUSGRAVE, R. A. (Comp.). *Essays in Fiscal Federalism*, Washington D. C.: The Brookings Institution, pp. 235-294.
- BORRE, O (1995). «Scope-of-Government Beliefs and Political Support», en BORRE, O. e SCARBROUGH, E., *The Scope of Government*, Oxford: Oxford University Press.
- BORRE, O. e GOLDSMITH, M. (1995). «The Scope of Government», en BORRE, O. e SCARBROUGH, E., *The Scope of Government*, Oxford: Oxford University Press.
- CALFONIERI, M. A. e NEWTON, K. (1995). «Taxing and Spending: Tax Revolt or Tax Protest?», en BORRE, O. e SCARBROUGH, E., *The Scope of Government*, Oxford: Oxford University Press.
- CARRILLO, E. (1996-97). «Legitimidad y modernización de la administración pública», en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 7-8: 143-152.
- CARRILLO, E. e TAMAYO, M. (2008). «El estudio de la opinión pública sobre la administración y las políticas públicas», en *Gestión y Política Pública*, Vol. 17, Nº. 1
- CARRILLO, E. e TAMAYO, M. (2005). «La formación de la agenda pública», en *Foro Internacional* (Revista del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México). Vol. 45-4, Nº 182.
- CARRILLO, E. e TAMAYO, M. (2004). «Políticas públicas y apoyo político en el Estado de las autonomías», en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, Nº 26-27.
- CARRILLO, E. e TAMAYO, M. (2004). «La agenda pública en España», en *Revista Internacional de Sociología*, Nº 38.
- CARRILLO, E. e TAMAYO, M. (1997). «El marketing para el gobierno y la administración pública», en R. BAÑÓN e E. CARRILLO, *La nueva Administración Pública*, Madrid: Alianza Universidad.
- CARRILLO, E. e TAMAYO, M. (2002). «La legitimidad de la administración pública: un enfoque de cultura política», en *Foro Internacional*, 170: 683-715.
- CARRILLO, E. e TAMAYO, M. (2001). «El alcance de las políticas públicas en España: la dependencia de los hogares respecto del consumo de bienes y servicios públicos», *Informe final del proyecto de investigación*, Instituto de Estudios Fiscales (2000-2001).
- CARRILLO, E. TAMAYO, M., PINO, E. del e BAZAGA, I. (2001). «Imagen de las administraciones y calidad de los servicios públicos en la Comunidad de Madrid», *Informe final del proyecto de investigación*, Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid (1999-2000).
- CITRIN, J. (1979). «Do People Really Want Something for Nothing: Public Opinion on Taxes and Government Spending», *National Tax Journal*, Nº 32.
- COBB, R., ROSS, J. K. e ROSS, M. H. (1976). «Agenda Building as Comparative Political Process», en *The American Political Science Review*, Vol. 70, Nº 1.
- DEL PINO, E. (2004). *Los Ciudadanos y el Estado: las Actitudes de los Españoles hacia las Administraciones y las Políticas*, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- EASTON, D. (1975). «A Re-Assessment of the Concept of Political Support», en *British Journal of Political Science*, 5: 435-57.
- EISMEIER, T. J. (1982). «Public Preferences about Government Spending: Partisan, Social, and Attitudinal Sources of Policy Differences», en *Political Behaviour*, Vol. 4. Nº 2.

- INGLEHART, R. (1990). *El cambio cultural en las sociedades industriales avanzadas*, Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- KAASE, M. e NEWTON, K. (1995). *Beliefs in Government*. Oxford University Press. Oxford.
- KINDER, D. R. e KIEWIET, D. R. (1981) «Sociotropic Politics: The American Case», en *British Journal of Political Science*, 11: 129-161.
- KINDER, D. R. e KIEWIET, D. R. (1979). «Economic Discontent and Political Behavior: The Role of Personal Grievances and Collective Economic Judgments in Congressional Voting», en *The American Political Science Review*, 23: 495-527.
- SEARS, D. e CITRIN, J. (1985). *Tax Revolt: something for nothing in California*, Cambridge: Harvard University Press.
- WLEZIEN, Ch. (1995). «The Public as Thermostat: Dynamics of Preferences for Spending», en *American Journal of Political Science*, Vol. 39, N° 4.

CAPÍTULO 7. XESTIÓN PÚBLICA CON PERSPECTIVA DE XÉNERO: CONCEPTOS, POLÍTICAS E A SÚA IMPLEMENTACIÓN EN GALICIA

Autores

Isabel Diz Otero

Marta Lois González

1. Introducción

Hoxe en día nos países do noso contorno é comunmente asumido que avanzar cara á efectiva e plena equiparación de dereitos e condicións de mulleres e homes significa asentir o principio da igualdade como valor central das sociedades democráticas. A tripla argumentación en que descansa esta idea xeral é defendida por todas as institucións públicas (CASTRO, 2003). Así se asume, en primeiro lugar, que a igualdade de oportunidades entre mulleres e homes é unha cuestión de xustiza coas mulleres. Á vez, e en segundo lugar, deféndese que desenvolver a igualdade de oportunidades significa contribuir á construción de sociedades máis xustas e democráticas. Para rematar, as institucións públicas son conscientes de que a igualdade de oportunidades entre mulleres e homes posibilitará a plena incorporación das mulleres nos ámbitos social, político e económico, contribuíndo desta forma a mellorar a eficiencia económica da sociedade no seu conxunto, ao rendibilizar a utilización máxima das intelixencias, capacidades, habilidades e destrezas existentes no conxunto da sociedade.

A acción dos poderes públicos co fin de lograren a igualdade real entre mulleres e homes estivo caracterizada ata hai algúns anos pola posta en marcha de programas e accións específicas dirixidas a mulleres, arestora pola contra, estas accións específicas teñen que ir acompañadas con novos modelos de intervención que sitúen a igualdade de xénero no centro da planificación e xestión da totalidade das políticas públicas.

O presente capítulo ten dous obxectivos fundamentais, por unha banda, proporcionarlles os coñecementos e ferramentas fundamentais aos equipos xestores e persoal directivo das políticas públicas para favorecer a integración da dimensión de xénero nas súas decisións e actividades dando así resposta eficaz aos retos deste novo modelo de intervención; e por outra banda, ofrecer un percorrido sobre o estado de implementación das políticas de igualdade de xénero no ámbito da Administración pública galega.

Neste contexto enmárcanse os contidos que se presentan neste capítulo. Nunha primeira parte, levárase a cabo unha contextualización e introdución dos conceptos fundamentais relativos ao xénero e

ao feminismo institucional, así como unha descrición das diferentes políticas de igualdade de xénero e da súa evolución. Nunha segunda parte, establecerase un correlato co ámbito galego co fin de recoñecer o grao de madurez e desenvolvemento das políticas de igualdade de xénero en Galicia.

2. Xénero e aparición do feminismo institucional

Para poder entender o sentido do feminismo institucional requírese unha breve explicación preliminar do concepto de xénero. A literatura especializada define «xénero» como a atribución que a sociedade fai da diferenza entre mulleres e homes. Constitúe un sistema de relacións de poder e subordinación construído socialmente no que se crean funcións diferenciadas para mulleres e homes. Implica unha mirada explicativa sobre o tipo de relacións e comportamentos que se producen na interacción entre mulleres e homes, sobre os roles que asume cada quen nos seus respectivos núcleos de convivencia, e tamén achega unha explicación ás posicións sociais das mulleres e dos homes, á construción social dos roles sociais diferentes. Xa que logo, o xénero¹ como categoría analítica indica o carácter fundamentalmente social das distincións sustentadas no sexo e a súa tematización converteuse nun novo e esclarecedor marco de referencia tanto para a ciencia política e como para o conxunto das disciplinas en xeral.

A orixe destas reflexións hai que a procurar nas loitas dos movementos de mulleres da denominada «segunda vaga» do feminismo, que se producen durante os anos sesenta e setenta. Como consecuencia deste movemento feminista foi alcanzado certo consenso político sobre a lexitimidade das demandas das mulleres e o recoñecemento de que o Estado e os poderes públicos poden e deben facer algo para paliar as desigualdades de xénero e a discriminación das mulleres. Na década dos anos setenta, os esforzos dedicados ás políticas públicas de igualdade centráronse na creación de instrumentos políticos e técnicos. A esta etapa corresponde o inicio da organización de catro conferencias mundiais (México, 1975; Copenhague, 1980; Nairobi, 1985; Pequín, 1995) convocadas polas Nacións Unidas para pór na axenda política o compromiso cos dereitos das mulleres e coa igualdade.

Como na maioría dos países occidentais, aínda que con maior tardanza, en España, a partir dos anos oitenta, créanse organismos de igualdade tanto no nivel estatal como no nivel autonómico, isto é, institucións cuxa función é impulsaren políticas que fomenten a igualdade entre mulleres e homes, o que se coñece como «feminismo institucional» ou «feminismo de Estado» (LOVENDUSKI, 1997). A diferenza doutros movementos, o feminismo español sempre se caracterizou pola súa alta atomización e escasa visibilidade nos medios ou debates públicos, por iso a creación en 1983 do Instituto da Muller, que supón o arranque do feminismo de Estado en España², é froito máis do novo espazo de

1 De acordo con Nancy FRASER o xénero significa unha identidade bivalente: comprende dimensións económicas e culturais. Por unha parte, é un principio estruturante básico da economía política, pois articula a diferenza entre o traballo «produtivo» remunerado, fronte ao traballo «doméstico» e «reprodutivo» non-remunerado e asigna ás mulleres a responsabilidade principal deste último. Alén diso, estrutura a división do traballo remunerado entre postos de traballo e profesións mellor pagadas, ocupadas maioritariamente por homes, e postos de traballo e profesións peor pagadas, dominadas polas mulleres. Ao mesmo tempo, estrutura tamén modelos dominantes de interpretación e valoración, modelos que son básicos para a orde en función do status. FRASER sinala como principal característica do agravio en función do xénero o «androcentrismo», isto é, a constitución autoritaria de normas que favorecen as características asociadas á masculinidade. Asemade, non se pode esquecer o sexismo cultural: a desvalorización daquilo considerado «feminino» e que non ten porque se referir só ás mulleres. Esta desvalorización áchase institucionalizada en certas políticas estatais, nas prácticas sociais e tamén nos modelos informais de interacción social. Exemplos como os malos tratos, as violacións ou abusos sexuais, o desprezo, os estereotipos nos medios de comunicación, a exclusión ou a marxinação nas esferas públicas e órganos de decisión pódense considerar danos vinculados ás «inxustizas de recoñecemento», pois presentan certa independencia con respecto á economía política e, por tanto, non responden a inxustizas unicamente económicas; véxase FRASER, 1997.

2 Como afirma Celia VALIENTE, aínda que o feminismo institucional xorde en España dez anos máis tarde que noutros países occidentais, no ano 1994, o Instituto da Muller é comparable en termos de orzamento, persoal e obxectivos ás institucións de igualdade destes países. Se alén disto temos en conta o desenvolvemento dos organismos de igualdade no nivel autonómico, pódese dicir que España é un dos países europeos cun crecemento maior e máis rápido nos últimos anos; véxase VALIENTE, 1996:163-204.

oportunidade que abre a chegada do PSOE ao poder en 1982, e mais da influencia da experiencia doutros países próximos e das recomendacións de organismos e conferencias internacionais que da forza e organización das feministas españolas.

O Instituto da Muller non só vai ter un impacto significativo na formulación das políticas públicas de igualdade, senón que tamén se converte no principal promotor de institucións deste tipo, fundamentalmente, no ámbito autonómico.

Así, a partir de 1988, ano en que se crean os institutos de Andalucía e o País Vasco (Emakunde), vaise desenvolvendo unha rede de estruturas administrativas análogas ao Instituto da Muller, nas diferentes comunidades autónomas. Neste sentido, o Instituto da Muller, representou un modelo para a institucionalización autonómica de organismos de igualdade nun momento de desenvolvemento e avance autonómico. Na actualidade é un organismo autónomo dependente do Ministerio de Igualdade, a través da Secretaría Xeral de Políticas de Igualdade.

3. O principio de igualdade nas políticas públicas: da igualdade formal á igualdade efectiva

Ao longo da última década do século pasado o debate sobre o principio de igualdade cobrou unha enorme importancia coa incorporación do enfoque de xénero. O significado e alcance do principio de igualdade mostra unha dobre dimensión, por unha banda, contén unha dimensión positiva «todos e todas somos iguais», e por outra, inclúe unha dimensión negativa, a «prohibición de calquera tipo de discriminación».

A igualdade de trato significa a igual valoración que se concede ou outorga ás características diferenciais das persoas. Agora ben, recoñecer o principio de igualdade formal —doutrina liberal xurídica— non implica necesariamente a desaparición de todas as discriminacións. Garantir o principio de igualdade de trato non é suficiente para conseguir unha situación realmente igualitaria. A evidencia de resultados insuficientes conseguidos coa aplicación do principio de igualdade de trato é o que xustifica a necesaria incorporación dun tratamento diferenciado que posibilite a verdadeira igualdade de oportunidades entre mulleres e homes. A excepción á igualdade de trato permite incorporar unha nova dimensión á hora de interpretar o principio de igualdade que é a da igualdade de oportunidades entre mulleres e homes.

Supón un salto cualitativo que significa superar a igualdade xurídica ou formal ata onde for preciso pola igualdade real ou efectiva, isto é, a interposición das medidas necesarias para que a igualdade sexa efectiva, removendo as barreiras tanto culturais como de calquera outro tipo que obstaculicen a súa consecución. Neste sentido, a igualdade de oportunidades constitúese como o elemento dinamizador da construción política, social e económica das sociedades democráticas.

Este principio non é un principio que beneficia soamente ás mulleres, beneficia á sociedade no seu conxunto, ao contribuír a resolver os desequilibrios estruturais existentes. Neste cambio de perspectiva respecto á igualdade é onde reside a xustificación da implementación das diferentes estratexias das políticas de xénero.

3.1. As políticas públicas de igualdade de xénero

As políticas públicas de xénero pódense definir, atendéndonos a definición achegada por Lombardo, como o «conjunto de decisións, objetivos y medidas adoptadas por las instituciones públicas, en

relación al fomento de la igualdad entre mujeres y hombres y la mejora de la situación socioeconómica, política y cultural de la mujer» (LOMBARDO, 2004: 30). Teñen que ver, xa que logo, coas intervencións dos poderes públicos encamiñadas a eliminaren as desigualdades entre mulleres e homes, e a melloraren a situación das primeiras.

Na conceptualización destas políticas, desde un primeiro momento, resultou pertinente o emprego da denominación igualdade de xénero en contraposición á mención máis habitual de políticas de igualdade, coa vontade explícita de pór a énfase naquilo que se procura eliminar, isto é, os desequilibrios nas relacións de xénero. Constitúe unha forma tamén de evitar o malentendido acerca das políticas de igualdade como políticas específicas para as mulleres e sitúa en primeira liña de actuación a superación das relacións de poder entre os sexos propia da sociedade patriarcal³.

No marco das políticas de igualdade de xénero poden distinguirse tres grandes grupos ou estratexias políticas de xénero que marcan a propia evolución e efectividade destas; son: as políticas de igualdade de oportunidades, as accións positivas e o *mainstreaming*.

3.2. As políticas de igualdade de oportunidades

Teñen que ver coa eliminación de barreiras legais, económicas, sociais e culturais e de poder para que mulleres e homes teñan as mesmas oportunidades. O obxectivo xeral destas é o acceso das mulleres ao mundo público. Unha vez que ás mulleres lles foron outorgados os mesmos dereitos que aos homes fíxose necesario garantir o seu exercicio. O desenvolvemento das políticas de igualdade de oportunidades lévano a cabo organismos especializados, e as máis destacadas están vinculadas ás políticas educativas e ao acceso a formación para o mercado laboral. Agora ben, as políticas de igualdade de oportunidades tamén posúen un compoñente estrutural lexislativo importante, xa que, procuran garantir a equidade de dereito. A pesar de que a discriminación xa non é unha política de estado, aínda persisten moitas desigualdades nas propias leis (ASTELARRA, 2005: 75). Neste sentido, resulta imprescindible a eliminación de leis discriminatorias e a aprobación de leis de igualdade integrais e específicas para os distintos problemas de discriminación: violencia, leis laborais, leis de conciliación, leis de participación, etc.

Foron suficientes e completamente eficaces estas primeiras políticas de igualdade de xénero? Definitivamente non, e a causa estriba en que os cambios lexislativos, en por si, non producen mudanzas substantivas na realidade social. Cando se comezaron a implementar estas políticas non foron tomados en consideración á hora de teorizar sobre a discriminación, nin o ámbito persoal nin a familia. O feito de facilitar o acceso ao mundo público ás mulleres non cambia as responsabilidades contraídas por estas no ámbito persoal —coidado familiar e doméstico—. Xa que logo, a situación de saída non resulta igual para mulleres e homes, nin no mundo laboral, nin no mundo da política, nin tampouco na vida social. Cómpre corrixir este punto de partida para que as mulleres poidan chegar aos mesmos espazos que os homes, quer no mercado laboral, quer na política ou na vida social.

³ O sistema patriarcal defínese como un modelo de organización social «androcéntrico» e xerárquico que impregna todas as ordes sociais e discrimina as mulleres. Supón unha estrutura de dominación que desenvolve o poder masculino sobre as mulleres en todos os contextos da vida, aínda que é na familia onde o sistema patriarcal ten a súa orixe e onde exerce maior forza, mediante a asignación dos roles de xénero.

3.3. As políticas de acción positiva

As políticas de acción positiva son estratexias específicas cuxo obxectivo é corrixir a desvantaxe inicial das mulleres, e conseguir a igualdade real de homes e mulleres co fomento da presenza destas últimas nos máis diversos ámbitos. Así, considéranse como «accións positivas»⁴ aquelas medidas extraordinarias que permitan ás mulleres conseguir a igualdade real ou efectiva, e que pon de manifesto que a igualdade formal resultou insuficiente. No marco destas accións pode establecerse unha subdivisión entre as denominadas «accións positivas» entendidas como a promoción dun trato preferente, para conseguir a igualdade a medio prazo e as denominadas medidas de «discriminación positiva» que implicarían o establecemento de cotas encamiñadas a conseguiren unha igualdade inmediata (BARRÉRE, 1997: 89). Son sen dúbida estas últimas as medidas máis controvertidas, xa que cuestionan a neutralidade e a meritocracia dos diferentes procesos de selección. As políticas de acción positivas son un complemento ás políticas de igualdade de oportunidades, e un mecanismo para superar as súas limitacións.

Pese ao grande impulso que supón a implementación desta nova estratexia pública de xénero, estas políticas resultaron certamente insuficientes: conseguen modificar a situación das mulleres, mais non unha transformación profunda na estrutura da organización social. Como se sinalaba máis arriba, é precisamente a estrutura familiar e o papel das mulleres dentro dela o que impide que as mulleres gocen dunha posición igual que os homes, no traballo, na política, na vida social en xeral, neste sentido resulta imprescindible revisar o marco conceptual desde o cal se debe actuar.

3.4. As políticas de mainstreaming

En último lugar, sitúase a terceira estratexia de xénero que constitúe a política de igualdade de xénero máis recente e que foi asumida explicitamente pola Plataforma para a Acción da Cuarta Conferencia Mundial sobre Mulleres de Nacións Unidas celebrada en Pequín en 1995. O CONSELLO DE EUROPA (1999) defínea así: «El *mainstreaming* de género es la organización (reorganización), la mejora, el desarrollo y la evaluación de los procesos políticos, de modo que una perspectiva de igualdad de género, se incorpore en todas las políticas, en todos los niveles y en todas las etapas, por los actores normalmente involucrados en la adopción de medidas políticas».

O *mainstreaming* é a única estratexia que recoñece que a desigualdade e as relacións de xénero están omnipresentes. As actuacións das institucións públicas non son neutrais respecto ao xénero, forman parte activa do mantemento da desigualdade estrutural. Ten por obxectivo introducir a perspectiva de xénero desde a propia definición do problema público que se tenta resolver e mais no momento de formular, executar e avaliar as accións públicas. Debe poder aplicarse en todas as políticas, en todos os niveis e en todas as etapas e ter capacidade para reorganizar a práctica política. Enténdese como unha nova forma de facer política de xénero que ten unha aplicación flexible e adaptada á realidade do ámbito onde se desenvolver.

De acordo con LOMBARDO (2003:2) hai cinco asuncións chave na axenda da estratexia do *mainstreaming*: 1) supón unha noción máis ampla da igualdade que inclúe non só a igualdade formal ou *de jure* senón tamén efectiva ou *de facto*; 2) incorpora a perspectiva de xénero na axenda política dominante; 3) require a inclusión e a participación das mulleres en institucións e procesos de toma de decisións; 4) outorga prioridade ás políticas de igualdade de xénero e ás que teñen especial relevancia

⁴ O Consello de Europa definiunas como aquelas medidas para «favorecer el acceso de miembros de ciertas categorías de personas, en este caso concreto, las mujeres, a los derechos que se les garantizó, en la misma medida que a los miembros de otras categorías, en este caso, los hombres» (CONSEJO DE EUROPA, 2004: 54) Tradución propia.

para as mulleres; e 5) significa un cambio na cultura institucional e administrativa que afecta o proceso político, os mecanismos e os actores políticos.

Por outra banda, cómpre destacar que o *mainstreaming* de xénero non substitúe as políticas específicas de igualdade de xénero. As políticas específicas de igualdade teñen por obxectivo cubrir necesidades prácticas que afectan a maioría das mulleres, destinatarias de accións positivas. A implementación de políticas específicas —políticas de igualdade de oportunidades, accións positivas...— permitiu dar a coñecer a situación social que afecta as mulleres, facela visible. Xa que logo, estas últimas son condición necesaria mais non suficiente para a plena equiparación social, política e económica de mulleres e homes. Son estratexias complementarias que forman parte do denominado sistema dual formado polas políticas específicas de igualdade e as políticas transversais.

O *mainstreaming*, non obstante, segundo o Consello de Europa precisa dunha serie de requisitos, algúns dos cales xa se comentaron máis arriba:

- Vontade política.
- Coñecemento completo das relacións de xénero por parte do persoal político e administrativo.
- Coñecemento da administración.
- Recollida de datos desagregados por sexo.
- Recursos financeiros e humanos.
- Participación das mulleres na vida política e pública.

Alén destes requisitos, o *mainstreaming* como estratexia emprega diversas metodoloxías e instrumentos de intervención en materia de xénero, de maneira que a revisión das políticas públicas se pode levar a cabo por procedementos moi diversos, entres os que se achán os informes de impacto de xénero, os plans de igualdade e os orzamentos de xénero.

Os *informes de impacto de xénero* son empregados en numerosos países e constitúen un tipo de avaliación *ex ante* das políticas públicas, pola cal antes de que estas sexan levadas á práctica, son analizados os seus potenciais efectos sobre homes e mulleres e a súa posible contribución á permanencia das desigualdades. O seu obxectivo é estableceren un procedemento sistemático e estandarizado que permita revisar todo tipo de políticas (lexislación, plans, orzamentos, etc.) desde a perspectiva de xénero, e incluír modificacións alí onde se considere necesario⁵.

Os *plans de igualdade* son un conxunto de medidas aprobadas por un goberno para seren aplicadas polos departamentos que o compón nun determinado período temporal (BUSTELO, 1999: 381). Baixo esta ferramenta e co obxectivo de incidir na igualdade de xénero prográmanse unha serie de actuacións públicas que non son directamente aplicadas polo organismo de igualdade, senón que requiren a participación doutros actores.

Os *orzamentos sensibles ao xénero* permiten facer unha análise do orzamento público para comprender o conxunto ou partes deste, co obxectivo de coñecer o alcance e impacto das políticas públicas

5 A súa orixe encóntrase nos informes de impacto realizados nas políticas de medio ambiente, que no ano 1994 foron adaptados por Mieke VERLOO e Conny ROGGBAND para poder analizar calquera política desde a perspectiva de xénero. Desta maneira os organismos públicos holandeses comezaban a empregar a ferramenta GIA (Gender Impact Assessment), posteriormente xeneralizada en múltiples países e institucións.

sobre as mulleres e nenas en comparación cos homes e nenos⁶. Son un mecanismo importante para asegurar unha maior consistencia entre os obxectivos económicos e os compromisos sociais e políticos. Todas as políticas públicas que están ou poden estar reflectidas no orzamento pódense analizar desde o punto de vista do xénero.

4. As políticas públicas de xénero en Galicia

A Comunidade Autónoma de Galicia non ficou allea ao desenvolvemento das políticas de xénero que se deu en diferentes institucións europeas e españolas. Pola contra, desde principios dos anos noventa vén realizando actuacións públicas en materia de igualdade entre mulleres e homes, actuacións que evolucionaron seguindo en gran medida as pautas descritas máis arriba.

A Lei 3/1991, de 14 de xaneiro, de creación do Servizo Galego de Promoción da Igualdade do Home e da Muller (SGI) foi debatida e aprobada no Pleno do Parlamento de Galicia o 18 de decembro de 1990, o que supuxo o punto de partida do feminismo institucional na nosa comunidade. Quere dicir, esta norma supón a creación do primeiro órgano específico que terá como fin principal introducir as políticas de igualdade no nivel autonómico.

O deseño orgánico do SGI, como o doutros organismos de igualdade autonómicos, segue na súa creación o modelo da Administración central: un organismo autónomo vinculado a un departamento percibido como de importancia secundaria, isto é, Traballo e Servizos Sociais.

Con todo, a consellería de adscrición foi mudando ao longo dos anos de maneira que experimenta unha evolución positiva no nivel de autoridade e de capacidade do feminismo institucional no nivel autonómico. A evolución cronolóxica dos órganos de adscrición é a seguinte:

- Consellería de Traballo e Servizos Sociais.
- Consellería de Familia Muller e Xuventude.
- Consellería de Promoción do Emprego, Muller e Xuventude.
- Consellería de Familia, Xuventude, Deporte e Voluntariado.
- Vicepresidencia da Igualdade e o Benestar (Secretaría Xeral da Igualdade).

Esta evolución da vinculación das responsabilidades en igualdade de xénero e do SGI aos diferentes departamentos determina unha capacidade diferente de influencia no establecemento da axenda. Pódese trazar unha división clara entre dous grandes períodos no referente ao nivel organizativo. Un primeiro, ata 2005, onde as políticas de xénero se sitúan en consellerías con baixo nivel de influencia e que actúan en ámbitos con pouca repercusión nas restantes unidades de goberno.

A actual estrutura representa, pola contra, un salto cualitativo e abre outro período: neste, as políticas de igualdade e os seus órganos específicos (Secretaría Xeral da Igualdade e SGI) adscribíense á Vicepresidencia da Igualdade e do benestar. A situación no nivel de Vicepresidencia determina a presenza nun nivel vantaxoso no que a capacidade de influencia e de determinación de prioridades se refire. Así mesmo, constitúe un nivel privilexiado para a introdución da estratexia da transversalida-

⁶ Un aspecto fundamental da análise do *orzamento sensible ao xénero* é o recoñecemento do uso do tempo e dos recursos nos fogares. Neste sentido, é importante recoñecer a interdependencia dos sectores produtivo e reprodutivo da economía e a priorización dos obxectivos do benestar e desenvolvemento humano que visibilicen as mulleres na macroeconomía; véxase FUENTE e ORTIZ, 2006.

de, posto que favorece capacidade de influencia e de coordinación doutros organismos para que inclúan a igualdade entre os seus obxectivos.

O impulso de medidas que contribúan a eliminar as discriminacións contra a muller, isto é, das políticas públicas de igualdade de xénero, concretáronse fundamentalmente a través dos plans de igualdade de oportunidades. Os plans de igualdade, como se dixo máis arriba, son un conxunto de medidas aprobadas por un goberno para seren aplicadas polos departamentos que o compón nun determinado intervalo temporal (ARRANZ, 2000: 39), constitúen o principal instrumento de actuación dos organismos que traballan para a eliminación das relacións de xénero.

Desde a creación do SGI, puxéronse en funcionamento cinco plans de igualdade:

- I Plan para a igualdade de oportunidades das mulleres galegas, 1992-1994.
- II Plan para a igualdade de oportunidades das mulleres galegas, 1995-1997.
- III Plan para a igualdade de oportunidades das mulleres galegas, 1998-2001.
- IV Plan para a igualdade de oportunidades das mulleres galegas, 2002-2005.
- V Plan do Goberno galego para a igualdade entre mulleres e homes, 2007-2010.

O cambio no título de denominación do plan de igualdade que está en vigor na actualidade sitúao verbo das políticas de igualdade nun momento distinto por dous motivos. En primeiro lugar, e por primeira vez, atopámonos diante dun plan do Goberno galego. Os plans anteriores foran aprobados polo Pleno do Consello do SGI, o que significaba un compromiso menor para o goberno do momento e maiores atrancos para lograr que os outros departamentos se sentisen forzados a cumprir as medidas recollidas nos plans. En segundo lugar, a alusión a mulleres e homes como poboación de destino do V Plan, fronte á referencia unicamente ás mulleres nos anteriores, indica un cambio de óptica á hora de entender as políticas de igualdade como algo que afecta a toda a sociedade e que necesariamente ten que implicar os homes.

Nesta mesma liña, afondarmos nos contidos dos plans permítenos trazar outro dos aspectos significativos da evolución das políticas de igualdade en Galicia, a saber, a adopción da estratexia do *mainstreaming*.

Como vemos na táboa referida ás áreas de actuación dos plans galegos de igualdade, a transversalidade incorpórase por primeira vez no III Plan de igualdade. Con todo, mentres que a maior parte dos plans combinan políticas específicas co novo maistreaming, o V Plan avanza cualitativamente nesta estratexia co deseño de liñas de actuación xenéricas que perseguen o cambio das condicións estruturais que condicionan a persistencia da desigualdade nas sociedades actuais⁷.

⁷ As liñas estratéxicas deste V plan son catro: participación e empoderamento, acceso á información e aos recursos, formación en igualdade entre mulleres e homes, tratamento integral da violencia de xénero.

Tipoloxía de áreas de actuación nos plans galegos de igualdade

Áreas de actuación	I	II	III	IV	V
Participación sociopolítica	X	X	X	X	X
Sensibilización		X	X	X	
Medios de comunicación			X	X	
Educación	X	X	X	X	
Formación e emprego	X	X	X	X	
Conciliación				X	
Cultura	X	X	X	X	
Deporte				X	
Desenvolvemento sustentable				X	
Saúde	X	X	X	X	
Servizos sociais	X	X			
Violencia de xénero			X	X	X
Transversalidade			X	X	X

Fonte: elaboración propia a partir de Alonso (2007)

Xunto con estes plans de igualdade de contido xeral atopámonos con dous plans específicos que avanza na estratexia do *mainstreaming*: O Plan de fomento da corresponsabilidade e o Plan para a saúde integral das mulleres, aprobados os dous en 2007.

Un segundo resultado salientable da actuación en Galicia en materia de igualdade é a aprobación de distintas leis autonómicas. Referímonos á Lei galega 7/2004, de 16 de xullo, para a igualdade de mulleres e homes; á Lei 2/2007, de 28 de marzo, do traballo en igualdade das mulleres de Galicia e á Lei 11/2007, de 27 de xullo, galega para a prevención e o tratamento integral da violencia de xénero. A aprobación de medidas lexislativas trátase dun tipo de intervención en materia de igualdade que aposta por ferramentas de actuación máis incisivas que os plans (ARÁNZAZU, 2003: 67).

A Lei galega 7/2004, de 16 de xullo, para a igualdade de mulleres e homes na Comunidade Autónoma de Galicia establece o principio de transversalidade na elaboración, na execución e o seguimento de todas as políticas e todas as actuacións da Xunta de Galicia. Xunto con esta disposición xeral a lei introduce na actuación da Administración autonómica algún dos instrumentos do *mainstreaming*:

- No capítulo II, dedicado ao principio de transversalidade, introduce dous artigos, o sétimo e o oitavo, referidos aos informes de impacto de xénero na elaboración das leis e dos regulamentos elaborados pola Xunta de Galicia. Os informes de impacto establécense de xeito obrigatorio para proxectos e proposicións de lei aínda que non posúen carácter vinculante.
- No capítulo III regúlase a erradicación do uso sexista da linguaxe. Nel defínese a linguaxe non-sexista e obrígase a Xunta a suprimir os usos sexistas no campo institucional; ao mesmo tempo establécese que a administración galega procurará a súa eliminación no campo social.
- Para rematar, a disposición adicional primeira fixa que coa finalidade de facilitar a aplicación do principio de transversalidade, as estatísticas e investigacións con eventuais repercusións en cuestións de xénero realizadas pola comunidade autónoma deberán estar desagregadas en atención ao sexo.

Así, como vemos, aínda que os instrumentos que a regulan e a súa descrición e definición non conseguen a progresión necesaria para a optimización da implementación do *maistreaming*, esta lei supón un paso importante na incorporación desta estratexia na actuación da Xunta de Galicia.

No ano 2007 a actuación legislativa en igualdade avanza de xeito significativo na incorporación da transversalidade á acción da Administración autonómica. En primeiro lugar, este avance explicase pola incorporación do obxectivo da igualdade como dimensión central na actuación de políticas sectoriais: violencia e traballo. Así a Lei 2/2007, de 28 de marzo, do traballo en igualdade das mulleres de Galicia no seu artigo primeiro regula que o seu obxecto é a integración da dimensión da igualdade de oportunidades entre mulleres e homes nas competencias autonómicas sobre emprego e relacións laborais.

Do mesmo xeito, a Lei 11/2007, de 27 de xullo, galega para a prevención e o tratamento integral da violencia de xénero establece que ten por obxecto a adopción de medidas integrais dirixidas á prevención e atención para o tratamento da violencia exercida contra as mulleres, así como a asistencia ás vítimas e que pretende dotar os poderes públicos e a sociedade galega dun instrumento idóneo para prever, tratar e erradicar a violencia de xénero e conseguir unha verdadeira realización do principio de igualdade.

Alén disto, e en segundo lugar, o Goberno galego aproveitou a aprobación destas dúas leis para impulsar a estratexia da transversalidade nunha das súas principais dimensións: o cambio da estrutura administrativa para a igualdade.

A transversalidade supón a introdución de determinadas transformacións na organización das estruturas administrativas que garantan a introdución da perspectiva de xénero en todo o proceso de elaboración dunha política pública concreta. De que estruturas estamos a falar? Por unha banda, a necesaria *estratexia dual* concede un papel decisivo aos organismos de igualdade tradicionais ou institucións de igualdade específicas. Doutra banda, as novas estruturas deben dar resposta a algúns dos requisitos do *maistreaming*, de maneira que se creen: 1) Órganos específicos tendentes a favoreceren unha maior coordinación e colaboración institucional, 2) Órganos de consulta igualitaria dirixidos á integración da sociedade civil no proceso de mudanza e á posta en práctica de políticas participativas e 3) Órganos que permitan a extensión dos obxectivos da igualdade de xénero cara a novas áreas competenciais.

A normativa aprobada polo Goberno galego a partir de 2007 dá resposta mediante a creación de distintas estruturas a algún destes retos do *mainstreaming*. Sintetizándomos e de xeito esquemático pódese describir esta nova armazón institucional como segue:

Na nova normativa, ás unidades especializadas de igualdade, Servizo Galego de Promoción da Igualdade do Home e da Muller e, sobre todo, Secretaría Xeral da Igualdade, ségueselles a recoñecer as súas funcións e profúndase nalgunha delas.

Con respecto aos cambios estruturais, créase un organismo de coordinación entre consellerías: Comisión Interdepartamental de Igualdade. A creación desta comisión que xa funcionou para a elaboración do V Plan do goberno galego de igualdade entre mulleres e homes de Galicia, regúlase na Lei 11/2007, de 27 de xullo, galega para a prevención e o tratamento integral da violencia de xénero como un órgano colexiado e institucional da Xunta.

A participación no proceso de elaboración das políticas públicas de igualdade garántese coa creación de dous organismos: o Consello Galego das Mulleres e o Consello Galego de Participación das Mulleres no Ámbito do Emprego e das Relacións Laborais. A Lei 11/2007, de 27 de xullo, galega para

a prevención e o tratamento integral da violencia de xénero crea o Consello Galego das Mulleres como órgano colexiado e institucional de Galicia, de carácter consultivo, de participación e asesoramento en materia de políticas de igualdade. Para alén disto, a Lei 2/2007, de 28 de marzo, do traballo en igualdade das mulleres de Galicia tamén regula o Consello Galego de Participación das Mulleres no Ámbito do Emprego e das Relacións Laborais, como órgano de participación mediante unha canle de libre adhesión das asociacións de mulleres, onde se integren as secretarías de mulleres dos sindicatos e da confederación de empresarios e empresarias de Galicia e con representación do departamento da administración autonómica en materia de igualdade.

Por último, con respecto ás estruturas especializadas de área, nos últimos anos créanse dúas: o Servizo de Igualdade Laboral e a Unidade Muller e Ciencia. O Servizo de Igualdade Laboral regúlase na Lei 2/2007, de 28 de marzo, do traballo en igualdade das mulleres de Galicia. Trátase da unidade administrativa de igualdade do departamento da Administración autonómica competente en materia de traballo, que funcionará coordinada e vinculada funcionalmente co departamento da Administración autonómica competente en materia de igualdade. As funcións que se lle atribúen son de asesoramento en materias de xénero, pulo da participación equilibrada de mulleres e homes nos postos de traballo do citado departamento, deseño de formación en materia de igualdade, colaboración co departamento competente en materia de igualdade na elaboración dos informes de impacto de xénero das normas do departamento da Administración autonómica competentes en materia de traballo, recepción das estatísticas que este elabora, promoción do principio de igualdade, asesoramento a empresas, revisión de convenios colectivos, elaboración de ditames e vixilancia sobre o cumprimento desta lei.

Tamén hai que mencionar a creación a través do Decreto 33/2007 de 1 de marzo, da Unidade de Muller e Ciencia. Trátase dun organismo especializado en potenciar a presenza das mulleres nos ámbitos científico e tecnolóxico e que conta coa participación de ata tres departamentos: a Secretaría Xeral de Igualdade, a Consellaría de Educación Universitaria e a Consellaría de Innovación e Industria. A colaboración destas dúas últimas representa un claro impulso para a aplicación do *mainstreaming*, xa que entran a formar parte do feminismo institucional, co que mostran un claro compromiso coa eliminación das desigualdades e achegan a súa *expertise* (ALONSO, 2008a; 2008b).

En resumo podemos concluír dicindo que a Comunidade Autónoma galega conta na actualidade cunhas políticas de xénero amplamente desenvolvidas e semellantes ás que podemos achar nas autonomías que máis avanzaron neste campo e incluso no nivel estatal.

A partir da creación do SGI as políticas galegas sufriron unha evolución constante desde diferentes puntos de vista. En primeiro termo, desenvolvéronse como instrumentos específicos de actuación os plans plurianuais de igualdade e normativa específica. A aprobación dos diferentes plans determinou unha constante revisión e ampliación da axenda política. Aínda que os primeiros textos estaban focalizados no ámbito educativo e laboral, os máis recentes xa abordan temas máis renovados como as políticas urbanísticas ou as medioambientais.

Paralelamente, aconteceron cambios na estrutura organizativa coa que se aborda a igualdade. Os cambios no organismo ao que se adscribe o SGI, a creación de órganos *ex novo* como a Secretaría Xeral de Igualdade e a transformación interadministrativa que pon en marcha o cambio lexislativo do 2007, son claros exemplos desa evolución.

Finalmente, non podemos esquecer unha das grandes mudanzas experimentadas polas políticas de xénero en Galicia: a evolución das súas estratexias desde a garantía da igualdade formal, pasando polas accións específicas enfocadas ao colectivo de mulleres ata o momento actual de incorporación do *mainstreaming* de xénero.

Bibliografía

- ALONSO, A. (2007a). *O mainstreaming e a europeización das políticas de xénero en Galicia*, Trabajo de investigación tutelado presentado no programa de Doutoramento Procesos Políticos Contemporáneos. Curso 2006-2007.
- (2007b) «El *mainstreaming* y la europeización de las políticas de género en Galicia», en VIII Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política [http://www.aecpa.es/congreso_08/archivos/area6/GT-19/ALONSO-ALBA.pdf]
- 2008a), «Xénero e Ciencia. Unha visión dende as políticas públicas galegas», en *Andaina*. Revista do movemento feminista galego, Nº 49: 47-50.
- (2008b), «A perspectiva de xénero nas políticas científicas: estudio de catro Comunidades Autónomas», en International Congress New and Old Questions of Women and Gender Research, CIFEX, 14 de Maio.
- ARÁNZAZU (2003). «Las nuevas leyes autonómicas de igualdad de mujeres y hombres», en *Aequalitas*, Nº 13, xullo-diciembre: 63-74.
- ARRANZ, F. (2000). «Algunas notas tecnológicas sobre los planes de Igualdad de Oportunidades en el marco de las políticas públicas dirigidas a mujeres: el caso español», en ARRANZ, F. (Ed.). *Las políticas públicas a favor de las mujeres*, Madrid: Instituto Estudios Feministas (UCM).
- ASTELARRA, J. (2005). *Veinte años de políticas de igualdad*, Madrid: Ed. Cátedra.
- BARRÉRE, M. A. (1997). *Discriminación, Derecho antidiscriminatorio y acción positiva en favor de las mujeres*, Madrid: Ed. Civitas.
- BUSTELO, M. (2004). *La evaluación de las políticas de igualdad de género*, Madrid: Ed. Catarata.
- CASTRO, C. (2003). *Introducción al enfoque integrado o mainstreaming de género*, Sevilla: Instituto Andaluz de la Mujer.
- COMISIÓN EUROPEA (1999). *Guía para la evaluación del impacto de género*, http://ec.europa.eu/employment_social/gender_equality/docs/gender/gender_es.pdf.
- CONSELLO DE EUROPA (1999). «*Mainstreaming* de xénero. Marco conceptual, metodología e presentación de "boas prácticas". Informe final das actividades do Grupo de especialistas en *mainstreaming* (EG-S-MS)» (versión castellano e inglés), Instituto de la Mujer, Serie Documentos, Nº 28, Madrid.
- DE LA FUENTE, M. e ORTIZ, L. (Coords.). *Presupuestos locales en perspectiva de género*, Barcelona: ICPS.
- FRASER, N. (1997). *Justice Interruptus, Critical Reflections on the «Postsocialist» Condition*, Londres: Routledge.
- LODEIRO, C. (2007). *Políticas públicas de igualdad de género en el ámbito autonómico: el Servicio Galego da Igualdade do Home e da Muller*, Trabajo de investigación tutelado presentado no programa de Doutoramento Procesos Políticos Contemporáneos. Curso 2006-2007.
- LOMBARDO, E. (2003). «El *mainstreaming*. La aplicación de la transversalidad en la Unión Europea», en *Aequalitas*, Nº 13: 6-11.
- (2004). *La europeización de la política española de igualdad de género*, Valencia: Tirant lo Blanch.
- LOVENDUSKI, J. (1997). «Feminismo institucional: género y estado», en *Mujeres en Política*, Barcelona: Ariel.
- ROGGE BAND, C. e VERLOO, M. (2006). «Evaluating gender impact assessment in the Netherlands (1994-2004): a political process approach», en *Policy and Politics*, Vol. 34, Nº 4: 615-632.
- VALIENTE, C. (1996). «El feminismo institucional en España: el Instituto de la Mujer, 1983-1994», en *Revista Internacional de Sociología*, Nº 13: 163-204.

TERCEIRA PARTE: ESTRATEGIA PÚBLICA E HABILIDADES DIRECTIVAS

CAPÍTULO 8. O PROXECTO ESTRATÉXICO NA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Autor

José Miguel Ilundáin Vilà

1. O concepto de estratexia na Administración pública

O termo estratexia vén do grego *strategos* que significa «un xeneral», termo que á súa vez deriva de raíces que significan «exército» e «acaudillar», e que se achán na orixe do significado do verbo grego *estratego* «planificar la destrucción de los enemigos en razón del uso eficaz de los recursos» (BRACKER, 1980). A estratexia é, xa que logo, un concepto militar e político coñecido e desenvolvido desde hai miles de anos, na súa faceta comercial ou empresarial nas cidades-estado da antiga Grecia e Fenicia, e que non volveu aparecer ata despois da Revolución Industrial.

Este concepto non foi desenvolvido polas administracións públicas ata épocas relativamente recentes. Son os empresarios cunha inclinación competitiva os que desde principios do século XX comezan a desenvolver as raíces do concepto estratexia, non para destruíren os seus competidores, como é obvio, mais si para venderen máis que eles, para obteren mellores resultados e, sobre todo, para fixaren os obxectivos a longo prazo e definiren as liñas de crecemento e diversificación das empresas.

O concepto de estratexia empeza a vincularse aos negocios e á xestión das administracións públicas con John VON NEUMANN e Oskar MORGENSTERN (1947) que definen a estratexia como unha serie de actos que executa unha organización, seleccionados ou determinados de acordo cunha situación actual concreta que se desexa resolver, mellorar ou desenvolver. Nesta mesma liña de mellora dunha situación presente incide Peter DRUCKER (1954), na súa obra clásica *The practice of management*, onde desenvolve o concepto inicial de estratexia como a análise dunha situación presente, que os líderes e os xerentes deben mudar se for necesario. O seu concepto centrábase no coñecemento dos recursos existentes nunha organización e en cales son os que esta debería ter.

O salto cualitativo prodúcese con Alfred CHANDLER (1962). Analiza con detemento o desenvolvemento de catro xigantes da industria estadounidense desde principios do século XX, o que o leva a dar un salto cualitativo. Non son os recursos o punto de mira da estratexia, que pasan a ser un instrumento para lograr a meta da organización, o obxecto da estratexia é, por tanto, o proceso que

determina as metas básicas dunha organización, a longo prazo e, por conseguinte, a adopción de plans de acción e a asignación dos recursos necesarios para alcanzar esas metas.

Anos máis tarde Kenneth ANDREWS, colega de CHANDLER en Harvard, desenvolve máis o concepto e chega a converter este no patrón tanto das organizacións empresariais como das organizacións políticas e das administracións públicas, aínda que estas últimas se incorporarán máis amodo, unha década despois, ao desenvolvemento da súa visión estratéxica. Chandler define así a estratexia:

- «La estrategia representa un patrón de objetivos, propósitos y metas, así como las políticas y los planes principales para alcanzar estas metas, presentándolo de tal manera que permiten definir la actividad a la que se dedica la empresa así como el tipo de empresa que es o será» (ANDREWS, 1969).

Igor ANSOFF levaba traballando xa desde 1965 dunha forma máis analítica, enfocada cara á acción, e consideraba que a estratexia é un fío condutor que corre entre as actividades da empresa ou da organización pública, entre os produtos e os servizos e entre os mercados e os cidadáns (ANSOFF, 1965). A estratexia convértese así nunha regra para tomar decisións con catro compoñentes:

- *Produto - servizo / mercado - cidadáns*: os produtos que ofrece a empresa e os mercados en que opera, ou os servizos que fornece a Administración pública e os cidadáns aos que llelos presta.
- *O vector do crecemento*: as mudanzas que a empresa proxecta aplicar ao alcance dos seus produtos/mercados, ou as mudanzas que a Administración pública proxecta aplicar ao alcance dos seus servizos e ámbitos sociais.
- *A vantaxe competitiva*: as propiedades particulares do produto con respecto ao seu mercado, que coloca a empresa nunha posición sólida, ou as propiedades particulares dos servizos con respecto aos diferentes sectores/necesidades sociais, que coloca a Administración pública nunha posición de liderado social.
- *A sinerxía*: a medida en que as diferentes partes da empresa ou da Administración pública poden funcionar xuntas, coordinadas, para lograren máis do que poderían lograr se operaren cada unha pola súa conta.

Todas as aproximacións teñen catro elementos en común:

- *O contorno*, quere dicir, todas as circunstancias e condicións alleas á Administración pública ou á empresa, ás que ambas deben dar unha resposta. Estas circunstancias poden ser negativas, o que suporía unha ameaza, ou poden ser positivas, o que suporía unha oportunidade de desenvolvemento, de transformación ou de crecemento.
- *A misión*, a achega de valor, ten que ficar claro cal é a razón da existencia desa organización, xa for unha empresa, xa for a propia Administración pública ou algún dos seus ámbitos de actividade, e tamén, cal é a achega de valor que deben facer ao mercado ou á sociedade (PEARCE e FRED, 1987).
- *A análise de situación*, en que a organización debe determinar a súa posición, con que recursos conta e os retos aos que se enfronta. Esta análise coñécese adoito como debilidades e ameazas, fortalezas e oportunidades (DAFO) ou SWOT polas súas siglas en inglés.

- *A aplicación dos recursos*, co fin de alcanzar as metas, adaptándose o mellor posible ao contorno e afrontando os cambios de situación emerxentes.

Igualmente todas as aproximacións conclúen que as análises deben ser anteriores á acción. A análise da situación, das mudanzas do contorno, das necesidades sociais emerxentes, a definición posterior das metas, dos obxectivos estratéxicos a medio e longo prazo, así como a identificación de retos aos que se enfronta a organización, no noso caso a Administración pública, e a planificación ponderada das accións, sempre se deben levar a cabo antes de actuar. Este proceso previo á acción denomínase *formulación da estratexia*, definido por HOFER e SCHNDEL xa en 1978.

Esta fase de formulación da estratexia é un dos tendóns de Aquiles de moitas organizacións tanto empresariais como políticas e tamén da Administración pública. É habitual que pasen directamente á acción, a estableceren unha listaxe de accións concretas que, no primitivo sentido grego se transforma nun «planificaren a destrución dos inimigos en razón do uso eficaz dos recursos». As empresas, especialmente as que se moven en mercados de consumo, por basearen a súa estratexia na implantación dos seus produtos contra os produtos da concorrència como primeiro obxectivo estratéxico, prestan menos atención e realizan escasas análises previas das necesidades actuais e emerxentes da demanda. Nas organizacións políticas e nos organismos da Administración pública dáse unha situación semellante, a miúdo se presentan programas de medidas concretas cun enfoque inmediato. En ambas as situacións, tanto na privada como na pública, no canto dunha formulación de estratexias, o que se produce é unha planificación programática a curto prazo das accións, onde simplemente se destinan recursos co fin de alcanzar obxectivos limitados, cando na realidade estes deberían derivar dun plan estratéxico amplo, dunha meta cara a un modelo futuro. En ambas as situacións este modelo futuro non existe.

James Brian QUINN no seu ensaio *Estrategias para el cambio* (1980) analiza o concepto de estratexia, tendo en conta esta habitual forma de concibir a estratexia, e conclúe que nin tan sequera se pode ter un plan intelixente, táctico ou de operacións, se antes non se conta cunha estratexia máis ampla, cun modelo, cun patrón ou plan que integre as principais metas e políticas dunha organización e, asemade, estableza a secuencia coherente das accións que cómpre realizar.

A relación de criterios para a formulación de estratexias efectivas, enumerada por QUINN é:

- Establecer obxectivos finalistas, claros e decisivos (a visión, a meta, o modelo).
- Manter a iniciativa durante todo o proceso estratéxico.
- Concentrarse na meta, nun punto focal fino e contundente, con unidade de mando.
- Sorprender, contribuír con valor real.
- E fornecer seguridade, protexer os recursos, non os dilapidar nin os espallar, e contar cun bo sistema de intelixencia.

Centrándonos na Administración pública atopamos algúns modelos de estratexia pública claros e ben estruturados cun resultado positivo de transformación da sociedade.

O New Deal, pode ser un exemplo de proceso estratéxico público. Unha vez derrotados os republicanos nas eleccións de 1932, o novo presidente, o demócrata Franklin Delano Roosevelt formulou unha estratexia centrada en pór fin á humillación dos máis de doce millóns de parados estadounidenses e en sacar a economía norteamericana da grave depresión en que se achaba sumida. Esta foi a meta, os dous obxectivos finalistas, interrelacionados entre si. Posibilitaba a concentración de recursos e a

unidade de mando. O paquete de medidas, que se acometeron durante os primeiros cen días do seu mandato, estaba estruturado para producir un primeiro impacto na dirección da meta. Estas medidas tiveron continuidade e desenvolvemento ao longo de varios anos.

Dúas foron, xa que logo, as áreas de actuación prioritaria:

- *A primeira, a economía*, coa creación de grandes grupos de medidas xerais, en agricultura, industria, obras públicas, investimento privado, e co aumento do control do Estado sobre os bancos.
- *A segunda, a social*, co favorecemento dos investimentos, do crédito e do consumo, o que permitiría reducir o desemprego, distribuindo o poder de compra, regulando as relacións entre patróns e obreiros, e regulamentando un salario mínimo e mais unha xornada horaria máxima. Estas medidas estaban na liña de impulsaren unha lexislación destinada a corraxir as desigualdades sociais máis flagrantes do capitalismo, coa creación do primeiro sistema federal de seguro de desemprego e de pensións, e a devolución da confianza aos investidores, protexéndoos de posibles fraudes, similares á actual estafa institucionalizada dos «*subprime mortgages*», ou sexa, a titularización por parte dos bancos destes produtos insolventes en forma de paquetes, que venden ao mercado da especulación financeira, os «*hedge funds*» ou os «*toxic waste*».

O New Deal non acabou co desemprego, e o investimento privado tampouco aumentou significativamente, porén, a substitución do investimento privado, por investimento público contribuíu a que a depresión non fose aínda máis grave. Este dato confirmao o feito de que, na seguinte lexislatura, cando se pensaba que a crise estaba a piques de ser superada, retiróuselle o apoio público á economía e esta volveu entrar en recesión.

Un segundo modelo de proceso estratéxico público claro e estruturado, máis próximo a nós, é o Plan de recuperación económica de Euskadi de Carlos GARAIKOTXEA. O plan estruturouse sobre os seguintes eixos:

- A construción do goberno e das institucións autonómicas vascas.
- O estatuto de autonomía, «Estatuto de Gernika» e o seu desenvolvemento.
- A austeridade no gasto goberamental.
- A consecución do Concerto Económico Vasco.
- A recuperación económica de Euskadi, cuxo plan integral de desenvolvemento empresarial, industrial, tecnolóxico e económico seguen sendo na actualidade un modelo de coherencia e éxito.

En 1985, tras moitas desavinzas coa dirección do Partido Nacionalista Vasco por mor da Lei de territorios históricos, que debía delimitar as competencias do Goberno vasco e as das deputacións forais dos tres territorios históricos, Carlos GARAIKOETXEA presenta a súa dimisión como lendakari e sepárase do Partido Nacionalista Vasco. Emporiso, o plan estratéxico seguiu o seu curso con José Antonio ARDANZA como novo lendakari.

A finais dos oitenta, durante o goberno de ARDANZA volven gravitar sobre a economía vasca innúmeros problemas. O declive da industria, o incremento desenfreado do desemprego e a enésima crise internacional debuxaban un panorama apocalíptico. Nese escenario, o Goberno vasco de José Antonio ARDANZA e Jon Imanol AZÚA lideran un estudo sobre a vantaxe competitiva de Euskadi, no que

Michael PORTER, desenvolve o Plan de recuperación económica de Euskadi, que dá lugar ao Programa de competitividade, cuns elementos esenciais sobre os que pivotar a estratexia global que debían ser o desenvolvemento tecnolóxico, a capacidade de innovación, de crear e de se adaptar ás circunstancias cambiantes do contorno mediante a xeración e asimilación efectiva de novo coñecemento. A política de ciencia e tecnoloxía convértese nun dos grandes eixos do modelo, a xeración e xestión de novos coñecementos e o desenvolvemento tecnolóxico ao servizo da comunidade empresarial debían garantir un equilibrio entre a competitividade da industria básica e a aposta por introducir novas actividades económicas en sectores de futuro, onde a investigación e o desenvolvemento tecnolóxico eran pola súa propia concepción, as que debían servir o resto de compoñentes e dimensións do desenvolvemento, non só na área económica, tamén na social, a cultural, a política e a ambiental, porque se entendía que a xeración e a adquisición de coñecemento serían as chaves do crecemento económico e o principal motor da competitividade das empresas, mais tamén do enriquecemento intelectual e cultural da comunidade.

Os eixos deste desenvolvemento do plan estratéxico ou a súa adaptación ás novas circunstancias, denominada Programa de competitividade, concréntanse nos seguintes puntos:

- *Primeiro eixo: Ámbito da investigación e o desenvolvemento.* A estratexia no ámbito da investigación e o desenvolvemento debía configurarse como unha política nuclear, aglutinadora de múltiples intereses e xeradora de importantes transformacións en todos os ámbitos de «un contexto local dinámico», que fomentase o investimento, a eficiencia e un incremento constante do valor engadido (*upgrading*) e que promovese unha dinámica de traballo entre competidores locais baseada no trinomio «competir-cooperar-compartir».
- *Segundo eixo: Dotacións de alta calidade.* Establecía a necesidade de contar cunhas «dotacións e *inputs* especializados e de alta calidade». Desenvólvense neste ámbito elementos tan importantes como os recursos humanos, as infraestruturas científicas e tecnolóxicas, as institucións de capital investidor, as infraestruturas de comunicacións e telecomunicacións, a liberalización de chan para uso industrial ou os recursos naturais.
- *Terceiro eixo: As «estruturas de soporte».* As estruturas soporte concretáronse na presenza de provedores de servizos especializados e de industrias conexas, así como na articulación do sector empresarial ao redor de agrupacións sectoriais e intersectoriais (denominadas *clusters*) versus microindividualismo, agrupacións de empresas localizadas nunha área próxima, capaces de pularen a economía da zona.
- *Cuarto eixo: «Condicións de demanda».* Segundo Michael PORTER había que desenvolver as condicións da demanda, condicións necesarias para un funcionamento fluído das interrelacións entre os demais elementos económicos, que servisen, á súa vez, de motor do dinamismo do sistema no seu conxunto. Apostouse, neste sentido, pola presenza en Euskadi de consumidores (empresas e individuos) que se configurasen como sofisticados demandantes e fosen capaces de se anticipar aos consumidores doutros lugares (EUSKO JAURLARITZA, 1993).

Podemos concluír de todo iso que os plans estratéxicos da Administración pública deben responder a un propósito, a unha visión, a unha meta que aglutine e coordine as accións parciais que se vaian acometer, dea congruencia e sentido finalista a todo o que leve a cabo, e acepte asemade que a situación do contorno en calquera das súas vertentes pode mudar ou pode retraerse, situación que debe ser afrontada sen romper a coherencia, sen perder o rumbo.

2. A congruencia da estratexia na Administración pública *versus* plans como suma de accións

Henry MINTZBERG coida que non chega con definir a estratexia como un plan, senón que se require unha definición que inclúa unha conduta resultante. Para MINTZBERG a estratexia pode ser o *patrón* dunha serie de actos, de tal maneira que a estratexia signifique congruencia no comportamento, se procurase esta ou non.

As estratexias con congruencia son menos frecuentes que os plans como suma de accións. Tamén os resultados son radicalmente distintos. Nos servizos públicos, o coherente sería partir de metas a medio prazo, partir dun modelo, dunha visión. A simple concatenación de actividades pode mesmo chegar a ser lesiva para o desenvolvemento futuro e, en moitos casos, supón un mal uso dos recursos, cando non un desbaratamento.

MINTZBERG profunda na súa análise afirmando que a estratexia define unha posición, é dicir un medio, que a partir dunha visión, sitúa unha organización, un Estado, unha cidade, un servizo público ou un ámbito de actividade da Administración pública nun contorno, nun ambiente específico. Compatible co enfoque analítico estándar, MINTZBERG desenvolve unha nova definición de estratexia que contempla o interior da mente dos estratexos colectivos, e afirma que:

- «la estrategia es una perspectiva, cuyo contenido no sólo consiste en una posición elegida, sino también en un modo peculiar de percibir el mundo.» (MINTZBERG e WATERS, 1985: 257-272).

Para todas as persoas, institucións e organizacións, a estratexia é un plan, unhas accións conscientemente determinadas e concatenadas, para abordaren xeralmente un cambio cualitativo, de acordo cunha meta, cunha visión que excede o curto prazo. As estratexias, xa que logo, determinanse e eláboranse antes das accións a través das cales se irá desenvolvendo o plan, e ao mesmo tempo, as estratexias e as accións consecuentes aplicaranse de forma consciente e cun propósito determinado igualmente a medio e longo prazo.

O Plan Cerdá para Barcelona de Don Ildefonso CERDÁ é un exemplo dunha estratexia predeterminada, con accións consecuentes, aplicadas de forma consciente e coherente cunha meta determinada a medio e longo prazo. Nada que ver cos plans da maioría dos nosos municipios actuais. Non é fácil imaxinar a Barcelona de 1850, tan distinta da actual. O espazo da cidade, rodeada aínda de murallas, esgotárase. Xa se construía en arcos sobre as vías públicas, as prazas desapareceran e tamén os pequenos cemiterios das parroquias. As rúas eran tan estreitas en moitos puntos que o carro de man era o único medio de transporte válido. As condicións de salubridade eran tamén pésimas. Todo apuntaba cara a unha inevitable ampliación do espazo cidadán.

O derrubamento das murallas que cercaban a cidade era un primeiro paso ao que se opuña o Ministerio da Guerra que as consideraba aínda de utilidade estratéxica. Con todo, finalmente impúxose a unánime vontade popular e en 1854 o goberno de Espartero e O'Donnell deu luz verde ao proxecto que foi promulgado como real orde por Isabel II. Coincidindo coa anexión á cidade das poboacións circundantes de Horta, Gracia, San Andrés del Palomar, San Martín de Provensals, Sarriá e Sants abriuse un inmenso espazo novo polo que a cidade podería medrar rapidamente. O 4 de setembro de 1860 a raíña puxo a primeira pedra da primeira casa do Ensanche, a de Manuel Gibert na Praza de Cataluña.

A planificación do novo espazo non se deixou ao azar. Convocouse un concurso de proxectos no que rapidamente destacaron o de Rovira e o de Cerdá. O asunto politizouse, co que non se trataba só da

provisión para a cidade dun plan idóneo senón que o asunto ficou convertido nun pulso entre os arquitectos (Rovira) e os enxeñeiros de camiños (Cerdá), a burguesía catalá (Rovira) e os poderes centralistas de Madrid (Cerdá).

O plan de Rovira era o de maior aceptación local. Propuña unha estrutura radial, semellante a unha tea de araña, co centro na Praza de Cataluña, cunha perspectiva de crecemento limitada, e cun desenvolvemento a curto e medio prazo. O plan de Cerdá consistía basicamente nunha cuadrícula de bloques («quinteiros») cadrados mais achafranados (ou sexa, coas esquinas recortadas en chafrán). Cada bloque tiña un espazo interior destinado a patio ou a horta veciñal. A súa perspectiva de crecemento era ilimitada, cun desenvolvemento a longo prazo.

Finalmente o plan de Cerdá veu imposto desde Madrid. Malpocadamente o fondo político desta decisión provocou o rexeitamento de moitos estamentos da cidade cara a un plan excelente, como comprobamos con posterioridade. Cerdá foi un pioneiro do urbanismo científico e o seu plan fora coidadosamente elaborado con base nun profundo estudo da cidade, da súa poboación e das súas perspectivas de futuro.



Hoxe en día o Ensanche é seguramente a zona máis popular de Barcelona. É verdade que o torpe boicot inicial ao Plan Cerdá deixou algunhas secuelas como a falta de zonas verdes proxectadas, a desaparición de case todos os patios interiores hoxe construídos, mesmo o engadido dun ou dous andares a edificios xa terminados que os desfigura completamente. Porén, é unánime a opinión de que o devandito plan e as favorables circunstancias económicas e sociais en que se desenvolveu proporcionaron á cidade un carácter e unhas posibilidades de desenvolvemento excepcionais (MANGIAGALLI, 2006).

O Plan «Gran Barcelona». As accións de José María Porcioles, alcalde de Barcelona desde 1957, para impulsar o seu proxecto da «Gran Barcelona», son o exemplo oposto, onde as accións non están concatenadas, e a visión a longo prazo é irregular ou nula, cun dominio das accións a curto prazo con consecuencias negativas que aínda perduran, como os polígonos de Bellvitge (70 000 residentes nos

anos sesenta) ou o de San Ildefonso (50 000 residentes nos anos sesenta) que constitúen verdadeiras cidades dormitorio, consideradas «guetos proletarios» para albergaren a man de obra que chegara de Castela, Galicia e de Andalucía. Alén do aumento en extensión da cidade sen ningunha orde, produciuse unha densificación do espazo residencial, como consecuencia de leis sobre edificación moi permisivas, fenómeno que se intensifica coa entrada no período chamado do *desarrollismo* da ditadura franquista a finais dos anos cincuenta, en que a especulación urbanística estivo moi presente, e se realizaron moitas obras de infraestrutura viaria, das que os promotores e sociedades inmobiliarias foron os grandes beneficiados, pola revalorización do chan que supuxeron.

O difícil marco xeográfico de Barcelona que impedía o seu crecemento levouna a promover ao mesmo tempo infraestruturas como os tres cintos de Ronda, ou os túneles para atravesar a montaña do Tibidabo, (que se levaron a cabo con Pascual MARAGALL como alcalde de Barcelona e Jordi PUJOL como *president* da Generalitat). Estas actuacións provocaron a revalorización dos terreos para beneficio dos propietarios, xunto coa expulsión da poboación máis desfavorecida cara ás degradadas zonas da periferia. Asemade, remitiuse o financiamento das tres vías a través da serra de Collserola a unha empresa privada, con todo, este procedemento, en que a especulación urbanística desempeñaba un papel determinante, quedou nunha vía morta. Todo se completou con outras accións positivas como o plan de augas ou o soterramento da liña férrea na rúa Aragó:

- «La Administración municipal de Porcioles fue en general poco coherente desde un punto de vista presupuestario y político. Su mandato se caracterizó por un desarrollismo urbano descontrolado y por una notable proyección de la ciudad como sede de ferias y congresos, pero también por una escasa sensibilidad hacia los problemas reales de los barceloneses. El incremento de las protestas ciudadanas y de los movimientos vecinales en los barrios, especialmente activos a partir de 1968, aconsejaron al régimen de la Dictadura su destitución en 1973» (ALIBES, CAMPO e GIRAL, 1976).

As estratexias, como conxunto de plans congruentes que proxectan un país, unha rexión, unha cidade, ou un ámbito da Administración pública como a educación, a sanidade, a xustiza ou a seguridade, poden ser xerais ou específicas, tamén se pode considerar a estratexia como unha pauta de acción, unha «manobra», como un proceso que centra a súa atención nos seus aspectos máis dinámicos.

3. A capacidade estratéxica da Administración pública para dar resposta a necesidades emerxentes e cambios non previstos do contorno

Xunto a este enfoque finalista, cunha formulación prospectiva, debe terse en conta a capacidade para manobrar, para dar resposta a necesidades emerxentes e cambios non previstos do contorno. Michael PORTER dedica grande atención a esta capacidade de reacción en diversos capítulos da súa obra *Competitive strategy* (1980), como por exemplo, a resposta a «Os sinais do mercado», «A marca agresiva», «O uso de ameazas de demanda legal» ou «Os movementos competitivos». Thomas SCHELLING dedica tamén gran parte da súa obra *The strategy of conflict* (1980), ás pautas de acción para vencer os rivais en situacións competitivas ou en negociacións. Non obstante, este tipo de concepto da empresa privada non é aplicable á Administración pública, segundo o meu criterio. A Administración pública debe ter plans estratéxicos, con visión de futuro, ben estruturados, o que non é óbice para que se leven a cabo plans puntuais de choque para resolver situacións de urxencia ou de deterioración social insostible, ou se desenvolvan plans parciais non previstos para dar resposta a un cambio de situación non previsto, porén, non deixarán de ser medidas operativas dentro dun plan finalista.

É frecuente escoitar, non obstante, que a velocidade de cambio no contorno é tan rápida que a Administración pública non debe realizar plans a medio ou longo prazo, que a súa función será responder puntualmente aos acontecementos e necesidades emerxentes. Tamén discrepo destas afirmacións. A Administración pública sempre terá que ter unha meta, unha visión a medio e longo prazo, que se irá complementado con accións concretas, algunha ou moitas delas non previstas no plan inicial. Un país, unha autonomía, unha cidade, un ministerio ou unha consellería que non sabe onde vai, nin que desexa ser, nin que valor debe achegar á sociedade, que non teña un mínimo plan de futuro con base nunhas necesidades actuais e a previsión prospectiva das novas necesidades emerxentes e que, simplemente, reaccione aos acontecementos, é unha institución condenada ao caos e a un progreso errático, se é que houber progreso.

- «La estrategia representa un patrón de objetivos, propósitos y metas, así como las políticas y los planes principales para alcanzar estas metas, presentándolo de tal manera que permiten definir la actividad a la que se dedica la organización así como el tipo de organización que es o será» (KENNETH, 1971).

Unha estratexia pública require consistencia na acción, porque na xestión pública a estratexia implica prospectiva, visión de futuro, responsabilidade social e política. O seu contido comporta non só a elección dunha meta, entendida como unha posición, senón un xeito particular de percibir o futuro. Neste sentido, a estratexia é para a Administración pública o que a personalidade é para unha persoa. Un dos primeiros e máis influentes escritores sobre estratexia foi Philip SELZNICK (1957), quen escribiu sobre o carácter dunha organización, *compromisos sobre xeitos de actuar e marcar* obxectivos claros e integrados que se incorporan ao interior mesmo da organización. Os antropólogos remiten á *cultura* dunha sociedade e os sociólogos á súa *ideoloxía*, os militares á *grande estratexia* e os teóricos da administración á súa *forza impulsora*, como Peter DRUCKER en 1974 e TREGOE e ZIMMERMAN en 1980. Son quizais os alemáns os que captaron mellor esta noción coa súa palabra *Weltanschauung*, que en termos literais poderíamos traducir por «visión do mundo», que fai referencia á visión colectiva, a como se ve o mundo socialmente, o que conduce á reflexión sobre cal queremos que sexa a nosa posición e a nosa contribución de valor nese mundo.

A chamada *Ostpolitik* desenvolvida, co apoio dos liberais, polo Chanceler Willy BRANDT, cuxo legado máis importante é sen dúbida precisamente esta *Ostpolitik*, é un exemplo dun proxecto estratéxico coherente con esta visión do mundo, con metas ou principios finalistas definidos, aos que se lles incorporan accións tácticas.

Os principios ideolóxicos sobre os que se basea a «Política do leste» de BRANDT son os seguintes:

- «Multinacionalismo» como un principio san.
- «Autodeterminación e coexistión» nunha sociedade equilibrada e solidaria de cidadáns responsables.
- «Construción dunha Europa socialmente san e democrática».
- «A cooperación como garantía da supervivencia».

De acordo cos principios ideolóxicos determinados, os eixos estratéxicos da *Ostpolitik* centráronse en:

- Facer de Europa unha zona de acougo como fase preliminar dun sistema duradeiro de paz.
- Ninguén quedará excluído dela. Ninguén que se adscriba á liberdade, á xustiza e á solidariedade. Ninguén que confirme os principios que garanten a pluralidade política e ideolóxica.

- Eliminación da confrontación, recíproca renuncia á violencia, normalización das relacións cos estados do leste e do sudeste de Europa.
- Reducir as tensións na Europa central.
- Se os alemáns nos subtraeremos ao axuste voluntario, imporásenos a adaptación pola forza.
- Necesitamos unha estratexia da cooperación, que reúna, se for posible, sistemática e razoablemente, os nosos esforzos e os das partes cooperantes noutros países que aínda nos son alleos en moitos casos. Só desta forma, poderá a cooperación chegar a ser unha garantía da supervivencia.
- Ordenada simultaneidade de vida en chan alemán e facilidades de intercambio cultural, económico e científico.
- Abrir novos mercados dentro desta estratexia de cooperación, xa que para a economía, as fronteiras van perdendo cada vez máis importancia, o que fai conveniente crear maiores mercados.

As decisións estratéxicas que se derivaron da *Ostpolitik* foron as seguintes:

- Abandono da denominada doutrina Hallstein (ministro de asuntos exteriores entre 1955 e 1966), que sostíña que a República Federal Alemá era a única representante do pobo alemán e, por conseguinte, nunca establecería relacións diplomáticas con ningún país que recoñecese diplomaticamente a RDA, fóra da URSS.
- O recoñecemento das perdas territoriais de Alemaña após a Segunda Guerra Mundial, o que significaba a aceptación da liña Oder-Neisse como fronteira entre a República Democrática Alemá e Polonia.
- Mellorar e desenvolver as relacións coa República Democrática Alemá, Polonia e a Unión Soviética.

A *Ostpolitik* levouse a cabo mediante accións específicas, concretadas nunha serie de acordos e tratados, que foron consolidando a estratexia definida:

- 1970. Tratado de Moscova entre a República Democrática Alemá e a Unión Soviética: renuncia ao uso da forza e inviolabilidade das fronteiras existentes.
- 1970. Tratado de Varsovia entre a República Democrática Alemá e Polonia: aceptación da liña Oder-Neisse como fronteira entre a República Democrática Alemá e Polonia. Durante esta visita nun acto simbólico, Brandt axeonllouse perante o monumento en memoria das vítimas do gueto xudeu de Varsovia baixo a ocupación nazi.
- 1971. Acordo cuadripartito sobre Berlín: confirmación da autoridade das catro potencias ocupantes sobre Berlín e flexibilización das comunicacións entre as dúas partes da cidade.
- 1972. Tratado fundamental entre a República Federal Alemá e a República Democrática Alemá: recoñecemento mutuo dos dous estados alemáns, mellora das relacións económicas e das comunicacións.
- 1973. Admisión na Organización de Nacións Unidas da República Federal Alemá e a República Democrática Alemá: a comunidade internacional asume a división de Alemaña.

- 1973. Tratado entre a República Federal Alemá e Checoslovaquia: abrogación do Pacto de Munich en 1938 e mellora das relacións bilaterais
- 1973. Reunión co Presidente de Francia Georges Pompidou en Bonn reafirmando que a cooperación de ambos os gobernos debía desembocar na formación dunha unión política europea.
- 1973. Mantemento de fidelidade á OTAN e á Comunidade Económica Europea.
- 1975. Todos estes acordos víronse ratificados coa firma da Acta final da Conferencia de Helsinki.

Esta estratexia política causou unha gran controversia en Alemaña occidental, porén, valeulle en 1971 o Premio Nobel da Paz e converteuse no primeiro líder de Alemaña occidental en visitar a antiga Alemaña oriental, tamén en 1971. No oeste de Alemaña, a *Ostpolitik* xerou unha forte polémica, que dividiu a poboación en dous bandos: un dos lados, históricos de Alemaña oriental e Europa oriental, e moi especialmente as vítimas da limpeza étnica estalinista, expresou a súa oposición en voz alta, cualificando a estratexia de BRANDT de «ilegal» e de «alta traizón», mentres que outros a aplaudiron e impulsaron a Brandt a avanzar na estratexia de *Wandel durch Annäherung* («cambio a través do achegamento»), consistente en fomentar o cambio a través dunha política e unhas accións de compromiso en vez de cunha política e unhas accións de illamento. Para alén disto, esta estratexia achegou a República Federal Alemá a Polonia, á Unión Soviética e aos demais estados socialistas do leste de Europa.

Os partidarios de BRANDT fixeron que a *Ostpolitik* axudase a romper no bloque oriental a mentalidade de asedio e a aumentar a conciencia das contradicións da súa rama de socialismo, ao paso que impulsaba a apertura cara á Alemaña oriental que, xunto con outros sucesos, eventual e finalmente conduciu á súa caída.

Aínda que a estratexia da *Ostpolitik* foi enerxicamente rexeitada polos partidos conservadores e tamén por moitos socialdemócratas, aínda así os sucesores de BRANDT, Helmut SCHMIDT e Helmut KOHL, mantiveron esta ata a caída do muro de Berlín.

Debemos distinguir, xa que logo, utilizando os conceptos da disciplina militar, entre o concepto «estratexia» que fai referencia aos obxectivos importantes, finalistas e o concepto «táctica», que fai referencia aos detalles, ás accións, que poden ir mudando de acordo coas circunstancias, aínda que sen perder nunca de vista os obxectivos estratéxicos (VON CLAUSEWITZ, 1944).

Os cambios de táctica e as solucións parciais son pasos típicos para desenvolver a estratexia, especialmente cando as primeiras medidas que cómpre adoptar para abordar os problemas, as melloras ou as mudanzas desexadas teñen que ser parciais, tentativas ou experimentais.

Os axustes da táctica, ou unha serie de programas breves, adoitan atopar pouca resistencia, mentres que os cambios estratéxicos grandes si que poden bater con moitísima oposición ou resistencia pasiva. Estes enfoques permiten avanzar coas forzas e os recursos existentes, ao mesmo tempo que, á marxe, se modifica o seu impulso. A experimentación pode darse cun mínimo de riscos e desembocar en moitas formas que globalmente conducen ao éxito.

A lóxica estratéxica (minimizar os riscos) dita emprender iniciativas xerais que se poden dirixir, con flexibilidade, cara a un ou varios rumbos desexables. Nesta lóxica é esencial lograr a extensión do apoio político, que hai que tomar con plena conciencia, para que as mudanzas necesarias alcancen o maior consenso. Coa creación dun consenso interactivo, tamén se mellora a calidade das decisións e se pro-

picia a axuda positiva e innovadora cando xorden as dificultades. As estratexias da Administración pública teñen que responder sempre a unha perspectiva de futuro, se non serán meras tácticas, quizais inconexas, condenadas a seren modificadas ou substituídas a curto prazo cun desgaste permanente para as institucións e a sociedade.

- «Estrategia es la reflexión estructurada sobre la evolución del entorno, con una visión y actitud prospectiva, sobre las tendencias humanas, sociales, tecnológicas, científicas, políticas, empresariales, comerciales y medioambientales, detectando oportunidades a las que debemos llegar a través de experimentos y acciones de corta duración» (MINTZBERG, QUINN e VOYER, 1997).

Narcís SERRA foi o primeiro socialista que desempeñou unha responsabilidade executiva no goberno de unidade da Generalitat, presidida por Josep TARRADELLAS, e en 1977 converteuse en titular de Política Territorial e Obras Públicas na Generalitat de Catalunya, onde permaneceu ata febreiro de 1979. Após as primeiras eleccións municipais democráticas, Narcís SERRA foi elixido alcalde de Barcelona en 1979, cargo que desempeñou ata 1982.

Desde este posto emprendeu a reforma da administración e o saneamento do orzamento municipal. A situación de Barcelona á chegada de Narcís SERRA, en plena transición política española cara á democracia coincidiu co momento en que estala a crise económica, e como gran cidade e capital dunha área rica en industria e servizos, sufriu esta situación particularmente (SUBIRATS, 1989). Entre 1977 e 1984 o desemprego disparouse, ata alcanzar o límite do 20 % na cidade (unhas 150 000 persoas en termos absolutos). Unha vez ao fronte da alcaldía, ten que lidar cunha intensa escaseza de recursos e un clima de recesión económica, o que o obriga a formular un proxecto máis creativo no seu achegamento ás actividades e regulacións sociais tradicionais, e a presentar un proxecto máis amplo, o Plan estratéxico de Barcelona, cuxo desenvolvemento comezou en 1982.

O Plan estratéxico de Barcelona. O Concello de Barcelona reaccionou á crise económica mediante a toma de varias iniciativas que desenvolvían un plan cunha visión, a de situar Barcelona dentro do esquema da Europa cambiante e dunha economía cada vez máis global.

As primeiras accións que desenvolven esa visión céntranse en remontar a crise económica, como fase inicial mediante:

- Aumentar o número de servizos sociais dispoñibles para os habitantes da cidade e corrixir os desequilibrios graves producidos por anos de especulación desmesurada e desenvolvemento económico.
- Desempeñar un papel máis activo na vida económica da cidade, creando unha axencia para tratar especificamente coa coordinación da formación ocupacional e os programas de reeducación dirixidos aos parados e á promoción de iniciativas industriais.
- Converter as actividades de planificación urbana en oportunidades económicas, fomentando a participación de promotores e beneficiarios ao mesmo tempo.
- Promover empresas propiedade da Administración local, esforzándose o máximo posible en utilizar innovacións tecnolóxicas para beneficiar o complexo abano de servizos que a cidade podía procurar aos máis dun millón e medio de habitantes (ocupándose dos desperdicios urbanos, purificando a auga, mantendo as praias limpas, etc.).
- Crear un viveiro para estimular novos negocios con posibilidades de promoción.

- Crear unha compañía para promover apoio económico e de xestión para aquelas operacións que a cidade máis necesitaba: equipando a cidade cun sistema de cable, unha torre de comunicacións, fomentando o desenvolvemento dun centro de recreación, deseñando e fabricando instalacións para o público.

Unha soa das súas decisións como alcalde abondou para pasar á historia da cidade: o lanzamento da candidatura para organizar os Xogos Olímpicos de 1992, decisión que formaba parte do plan. Son moitas as razóns polas que se decidiu presentar Barcelona como candidata para acoller os Xogos Olímpicos. Como gran cidade española e europea, pese a non ser capital, Barcelona sempre necesitou de eventos internacionais importantes para investir en melloras na súa infraestrutura. Sen esta escusa e sen a axuda do Goberno central, a cidade dificilmente podería albergar a esperanza de financiar todas as operacións deseñadas para remontar a crise. Alén disto, os Xogos Olímpicos non se concibían como un acontecemento illado e pese a seren un evento extremadamente importante, forman parte dunha estratexia máis ampla deseñada para volver situar Barcelona dentro do esquema da Europa cambiante e dunha economía cada vez máis global.

O plan iniciado por Narcís SERRA foi desenvolvido por Pascual MARAGALL e xa en xuño de 1988, afirmaba que a idea dun plan estratéxico, con miras ao 2000:

- «Era la herramienta que podría extender y mantener el crecimiento económico de la ciudad.
- El crecimiento sería generado básicamente por el sector privado que soportaría (como así ha sido) su esquema de referencia.
- Debemos mantener viva la idea de un futuro a medio plazo para Barcelona.
- El plan estratégico pretende estimular el debate entre las fuerzas económicas y sociales más destacables de la ciudad para encontrar caminos comunes para el desarrollo, pensando y diseñando un proyecto que vaya más allá del 1992».

A unión entre sector público e privado foi unha característica decisiva do Plan estratéxico e representa un ingrediente vital dos escenarios de desenvolvemento para o futuro. O Plan estratéxico será recordado como un pacto moi ben trabado entre os poderes públicos e os grandes investidores privados que permitiu levar a cabo unha serie de proxectos que no fundamental xa foran deseñados nos tempos do *desarrollismo* dos anos sesenta e setenta, mais que nunca se materializaran, tales como a construción de grandes cintos de circunvalación, e a recuperación da fachada marítima aproveitando o peche ou o traslado de velas industrias.

Existen dous factores chave nesta asociación entre o sector público e privado:

- A existencia dunha comunidade de negocios capaz de entender os retos que pode afrontar unha cidade nun momento dado e de interpretar estas necesidades colectivas como oportunidades para facer negocio e procurar prosperidade.
- E unha clase de políticos sen medo a veren o seu papel a través doutros ollos e capaces de combinaren a súa posición lexítima de liderado colectivo con factores que facilitarán a participación da comunidade, mentres se fai uso total dos recursos xerados pola comunidade mesma (DRUCKER, 1984).

A política de financiamento define con clarezza o modelo no caso de Barcelona, e este caracterízase por:

- Diferenciación clara entre os custos específicos dos xogos e os investimentos en estradas, servizos de autoestrada e outros investimentos que son esenciais para a realización mesma dos xogos.

- A política aplicada en referencia ás instalacións especificamente necesarias para os xogos determina que os custos de construír ou remodelar instalacións deportivas esenciais sexan cubertos polas distintas administracións públicas, mentres que o sector privado sexa definitivamente responsable da construción da Vila Olímpica cos seus aloxamentos e servizos.

O orzamento do COOB subiu aproximadamente ao billón de dólares estadounidenses, e foi cuberto en gran parte pola venda de dereitos de televisión para os xogos (33,3 %), doazóns dos patrocinadores (27,7 %), títulos na venda de billetes de lotería e moedas e selos conmemorativos (18,6 %), venda de entradas (5,5 %), e licenzas de uso da imaxe gráfica dos xogos (2,1 %). Só un 9 % do orzamento derivará directamente dos fondos públicos. Todo isto significa un bo equilibrio entre o financiamento público e o privado e require un esforzo económico menor por parte da cidade e do país no seu conxunto, que non tiveran edicións previas dos xogos como Montreal ou Munich (SOLÉ TURA e SUBIRATS, 1994).

Este feito mostra un dos logros máis importantes do plan, o liderado social da Administración pública que consegue que un territorio pense estratéxicamente, actúe coordinadamente coa Administración, e asuma como propios os retos finalistas, a visión estratéxica.

Barcelona comezou a pensar seriamente no seu futuro e mobilizou desde o goberno municipal moitos dos poderes económicos e sociais da cidade: empregados, organizacións de traballadores, tendeiros, e universidades (SANTACANA e CAMPRECIÓS, 1989).

O plan, así mesmo, apunta cara a unha serie de factores converxentes que requiren unha acción coordinada por parte da cidade. Entre estes achamos:

- Os Xogos Olímpicos como axente aglutinador de investimentos en edificios, servizos, estradas, autoestradas, novas tecnoloxías, renovación urbana, promoción exterior, etc.
- A Acta Europea Única que entrou en vigor en 1992 e tivo outro tipo de impactos na cidade, supuxo unha independencia marcada das súas distintas partes xeográficas e o rexurdir de novas áreas económicas con certas cidades como foco (Barcelona podería ser un foco para o sudeste de Europa).
- Recuperación económica no mundo occidental. Este feito tivo efectos beneficiosos en Barcelona e nos arredores, aínda que subsistiron algunhas deficiencias en materia de tecnoloxía e preparación de recursos humanos.

Aínda que as experiencias do pasado poden dar lugar á impresión de que a dita asociación sector público-privado só pode finalizar con éxito, sería bo lembrar que existen certos límites (WOODSIDE, 1986). Estes límites son particularmente evidentes cando os proxectos que se desexan publicamente presentan poucas oportunidades de negocio ou implican moito risco. No ámbito da política social existen poucos puntos de encontro entre os obxectivos públicos e os do mundo dos negocios. Para alén disto, como se puido manifestar na experiencia de Barcelona, as asociacións de sector público e privado poden xerar tensión política se o proceso de colaboración non está ben establecido con antelación e os mecanismos de consenso non están creados. Non debemos esquecer que a lóxica que goberna ambos os mundos é moi distinta, por tanto, cómpre que as responsabilidades fiquen ben definidas en todo momento e que os distintos campos de interese e competencia legal sexan debidamente observados.

A pesar destas pexas intrínsecas a este tipo de asociación, o Plan estratéxico de Barcelona supuxo un achegamento máis creativo ás relacións entre o sector público e o sector privado, que no presente se

basean máis no interese mutuo que en puntos de vista burocráticos, en gran parte non operativos que caracterizaban as súas relacións no pasado (SOLÉ TURA e SUBIRATS, 1994).

Posteriormente Joan CLOS, alcalde de Barcelona desde setembro de 1997 ata setembro de 2006, desenvolve a última fase do plan coa concepción, preparación e celebración do primeiro Fórum Universal das Culturas, en Barcelona no verán de 2004, e a consecuente reurbanización da área do Besós e Diagonal Mar, que supuxo un proxecto de reordenación urbanística dez veces maior do experimentado pola cidade con motivo dos Xogos Olímpicos de 1992. Tamén puxo en marcha o proxecto 22@ , un novo barrio tecnolóxico que se constrúe sobre o vetusto Poblenou, así como a remodelación da Sagrera ante a chegada do tren de alta velocidade (AVE) á cidade condal.

O Plan estratéxico foise desenvolvendo ata a actualidade, en que engarzou co Plan estratéxico da área metropolitana de Barcelona, que coordina Jordi HEREU, alcalde de Barcelona e presidente do Consello Xeral de Plan Estratéxico Metropolitano de Barcelona.

O Plan estratéxico de Barcelona representou, xa que logo, un progreso continuado, que foi modernizando a cidade, superando os estritos ámbitos deportivos (xogos olímpicos) ou culturais (Fórum) desenvolvendo un proxecto e sucesivos programas de traballo moi elaborados, e non improvisados. En resumo os factores chaves do Plan estratéxico de Barcelona podémolos sintetizar nos seguintes:

- Obxectivos a longo prazo logrados:
 - Asegurar unhas bases para o progreso continuado da cidade.
 - Introducir o pensamento estratéxico na xestión da cidade.
 - Favorecer un consenso de cidade entre actores públicos e privados.
 - Garantir unha visión de futuro máis aló do 1992 e do 2004.
- Impactos:
 - Crecemento económico.
 - Xeración dun proxecto de ilusión cidadá.
 - Proxección exterior. Mercadotecnia de cidade.
 - Construción de infraestruturas básicas.
 - Grandes transformacións urbanísticas.
 - Monumentalizar a periferia.
 - Recuperación da fachada marítima. Recuperación do litoral.
 - Recuperar o Port-Vell.
 - Un elevado nivel de investimentos públicos e privados.
- Incidencia do Plan estratéxico, agora metropolitano:
 - Unha ferramenta, de carácter permanente, que elabora e consensúa un modelo de cidade.

- Favorece as condicións entre os líderes políticos e sociais para desenvolver unha común estratexia de cidade.
- Propón proxectos cunha dimensión de cidade.
- Introduce o pensamento estratéxico nas propostas de tendencias da metrópole.
- Crea condicións favorables para a consolidación do espazo metropolitano, como cidade de cidades.
- E, puxo no centro do debate acerca da cidade, os novos factores de competitividade: recursos humanos, o coñecemento, a mobilidade, a creatividade e a rexeneración do tecido empresarial, entre outros.
- Maio 2004. Fórum Universal das Culturas. Unha aposta con risco, mais necesaria:
 - Os investimentos en novos espazos culminan a recuperación da fronte marítima.
 - Un urbanismo que xera ruptura coa estrutura urbana tradicional.
 - O debate das ideas e a interculturalidade, como eixo central do seu contido.
 - Un proxecto que lle dá prioridade aos principios da sustentabilidade ambiental.
 - Un proxecto que se sitúa nun espazo urbano degradado.
 - Renovación de infraestruturas ambientais do Besòs.
 - Promoción da remodelación dos barrios da Mina e La Catalana, herdanza do *desarrollismo* anárquico da ditadura.
- O posfórum:
 - O espazo Fórum actúa como vértice de referencia na nova área de expansión de Barcelona. Distrito industrial.
 - Un novo campus universitario instálase no ámbito Fórum.
 - Un centro de convencións actúa como motor da dinámica da zona.
 - Factor de rexeneración dos barrios limítrofes co Fórum.
 - Funcionamento de diversos equipamentos hostaleiros e oficinas.
 - Infraestruturas ambientais chaves: depuradora, recuperación do río Besòs, planta fotovoltaica.
- Dificultades, puntos febles:
 - Un proxecto con problemas na súa mercadotecnia e na súa difusión.
 - Atrancos para facer do espazo público xerado, un lugar de relación e de uso permanente.

- O Plan estratéxico metropolitano de Barcelona. 2007-2010. Catro eixos prioritarios:
 - Innovar os coñecementos e a súa dispoñibilidade.
 - Novas maneiras de facer negocios coas infraestruturas adecuadas.
 - Convivencia 2020.
 - Avanzar nos cambios: Avanzar desde a perspectiva dos grandes eventos, ou sobre a base dun modelo de progreso continuado?
- O Plan estratéxico continúa.

O Plan estratéxico de Barcelona abordou desde o inicio un dos problemas principais que xorden en calquera proceso de previsión do futuro, o de pensar o futuro en chave duns valores ou principios que rexeron ata o momento en que se estrutura o plan, porén, sen considerar suficientemente o nacemento ou a incipiente existencia duns principios novos que son os que rexerán no futuro.

Este enfoque supón, para a Administración pública, facer un grande esforzo para saber entender que o futuro non é a prolongación do presente, senón que é un proceso complexo que van creando e configurando os líderes sociais, económicos e políticos, ou que vai xurdindo da mesma sociedade, e que moi pronto é captado por estes líderes, e desenvolvido.

Neste sentido, a Administración pública ten que considerar un plan estratéxico non como unha finalidade en si mesma, senón como un instrumento que pode facilitar o liderado social dun territorio, dunha cidade, ou dunha actividade chave como a sanidade, a educación, o desenvolvemento enerxético, o desenvolvemento da industria, a tecnoloxía ou a ciencia, a seguridade pública ou outras, instrumento que se configura na medida que sabe captar a evolución e as tendencias duns contornos (non hai un único contorno que considerar) e que os sabe religar cos seus propios valores e potencialidades.

De feito, máis que dun plan terá a consideración dunha metodoloxía capaz de facer pensar estratéxicamente os territorios, ou os organismos da administración. As mudanzas, actualmente, son demasiado rápidas e profundas para poder soste unhas respostas temporais durante moito tempo, é por iso que a verdadeira planificación estratéxica é aquel proceso que conduce cara á consecución dun territorio ou dunha área ou dun organismo público que pensa estratéxicamente, e vai actuando progresiva e consecuentemente con ese pensamento.

- Los eventos singulares ayudan al desarrollo de las ciudades, pero cada vez más, es necesario disponer de un proyecto global que de continuidad y coherencia al desarrollo de la ciudad (SANTACANA, 2007).

4. A actitude estratéxica na Administración pública

Manexáronse diversos criterios básicos para avaliar unha estratexia, desde os analizados por TILLES (1963), os desenvolvidos por Janice M. BEYER (1980) ou os expostos por David A. NADLER (1999), en todos se formulan como requirimentos o liderado, a aceptación do risco, o compromiso, a actitude para conservar a iniciativa, unha posición anímica activa fronte a actitudes reactivas, independencia e ductilidade. En todos se repite un factor chave: a actitude estratéxica dos líderes que asumen e impulsan os proxectos de futuro.

O reto ao que se confrontan arestora as organizacións da Administración pública é seren cada día máis eficientes e eficaces na satisfacción das necesidades do público obxectivo ao cal dirixen a súa actividade. A estratexia trata de prever, de se anticipar, de dar unha resposta coherente ao futuro. Iso require un cambio de actitude dos líderes, os responsables e os xestores da xestión pública que posibilite non só a rápida adaptación da Administración a un contorno en evolución continua, senón a súa anticipación cunha visión prospectiva, que supere a fatiga de non poder recibir a recompensa do éxito durante a súa xestión, porque os procesos estratéxicos superan os períodos lexislativos —electorais na maioría dos casos—, e cunha ductilidade e adaptabilidade para manobren nas accións tácticas sen perderen a dirección cara a meta estratéxica.

A estratexia como perspectiva orixina desacougantes ou incertos cuestionamentos en relación coas intencións, coas actitudes e co comportamento colectivo. Se definimos un organismo público como unha acción colectiva na procura dunha misión común, onde necesariamente hai que cooperar, a estratexia, como perspectiva, como visión, como un certo salto ao baleiro, trae ao primeiro plano o problema de como se comunican e difunden as intencións, a visión, os obxectivos para que estes cheguen a ser compartidos como normas ou como valores sociais por grupos de persoas, empregados públicos, que deben conseguir os retos a través do seu traballo e mais por uns cidadáns que deben colaborar dun ou outro xeito no proxecto.

O reto estratéxico non escrito está en como se inculcan os patróns de comportamento cara a un proxecto no interior dun grupo técnico, profesional e un grupo social axente e paciente ao mesmo tempo, e como se moven as actitudes individuais e colectivas.

A estratexia, en consecuencia, non é tan só unha noción de como se afrontar a un reto de dimensións extraordinarias, de dimensións colectivas ou, no seu defecto, a un contorno e un corpo social, a estratexia condúcenos a unha mobilización social e a un cambio de actitude.

Por tanto, aínda que o centro da dirección estratéxica é a eficacia; se se descoida o aspecto interno, o aspecto motivacional, pode ficar a mercé das ameazas e outro tanto, no caso de non se decatarse do incremento das debilidades, contradicións, cambios emerxentes ou se non se explotan ao máximo as fortalezas, a comunicación, a adhesión, a participación para aproveitar as oportunidades. É por iso, que se considera que a dirección estratéxica se debe centrar na efectividade, ou o que é o mesmo, centrar a atención en lograr o cumprimento dos obxectivos estratéxicos con eficiencia e eficacia, xa que, ambas as variables non se deben ver como excluíntes, senón como complementarias desde o punto de vista estratéxico.

Os elementos esenciais da actitude estratéxica serían (ORTIZ, 2006):

- *Adaptabilidade ás circunstancias* que se derivan da interacción das forzas no contorno. Iso implica que os organismos da Administración pública asuman unha actitude específica ante cada fenómeno que encaran, dado que o factor actitudinal posibilita, atrasa ou impide o cumprimento das metas.
- *Actitude voluntarista* para lograr o convencemento de todos os membros do organismo público de que a efectividade do desempeño futuro depende do emprego adecuado da dirección estratéxica, e do rexeitamento da pasividade e da neutralidade, ata lograr que as mudanzas sexan endóxenas.
- *O carácter activo*, o que implica adiantarse aos fenómenos que poden repercutir no contorno social, como corpo social que pensa e reacciona colectivamente, e no propio organismo público. Iso implica non se deixar sorprender polos cambios ou as circunstancias.

- *A actitude crítica*, supón evitar a inercia e procurar novas solucións, evitar a rutina, o que implica non aplicar a dirección estratéxica como fórmula.
- *A flexibilidade* que permita introducir mudanzas que fortalezan o desenvolvemento das estratexias e adaptar estas segundo se modifiquen os acontecementos, se presenten dificultades ou emerxan situacións ou necesidades non previstas co fin de lograr sustentabilidade das vantaxes ideolóxicas (en canto apoio intelectual ao proxecto) e técnicas do equipo de funcionarios involucrados no proxecto.
- *Integración* das variables sociopsicoculturais, ou variables *soft* e as técnico-económicas ou variables *hard*, alén de ter en conta todas as variables tanto endóxenas como esóxenas que poden influír xa positiva, xa negativamente no proceso.

Un último factor chave que garante o bo desenvolvemento dun proxecto estratéxico na Administración pública céntrase en que o líder que impulse o proxecto posúa cinco capacidades, como expón Warren BENNIS (1994) presidente da Xunta Asesora do Centro de Liderado Público na Universidade de Harvard Kennedy School (John Fitzgerald Kennedy School of Government).

- *Visión*, quere dicir, capacidade para crear e expresar unha visión nova dun estado desexado que transforme positivamente unha actividade pública de gran dimensión, a capacidade para impartir claridade a esa visión, capacidade para inducir o compromiso social con ela.
- *Comunicación*, facultades para transmitir o proxecto, as ideas e a súa aliañación. Capacidade para expresar a súa visión de tal forma que consiga o apoio das súas múltiples bases.
- *Persistencia*, consistencia, enfoque, isto é, capacidade para conservar o rumbo do proxecto e do organismo público, en especial cando a situación muda ou torna difícil.
- *Delegación de facultades*, capacidade para crear ambientes que poidan explotar e canalizar a intelixencia colectiva, o coñecemento, a capacidade e as enerxías dos seus colaboradores, dos seus funcionarios, necesarias para producir os resultados necesarios.
- *Liderado da aprendizaxe da organización*, quere dicir, atopar a maneira para que a organización supervise a súa propia actuación, o seu propio desenvolvemento, para que relacione os resultados cos obxectivos establecidos, para que aprenda dos erros e dos éxitos, para que cree e utilice información actualizada que lle permita revisar as actuacións pasadas e prever e fundamentar situacións futuras, suxerindo cambios ou novos desenvolvementos.

Para concluír, podemos mencionar que gran parte da confusión que prevalece neste campo provén dos usos contraditorios, das deficientes formulacións levadas a cabo por distintos organismos públicos, ao consideraren como estratexia meros plans operativos sen visión, ou unha amálgama de accións sen propósito coherente. Noutros casos, a falta de eficacia estratéxica na Administración pública debeuse a espazos temporais insuficientes, ou a non permanencia dos equipos que lideran os proxectos, incluso dentro dunha mesma lexislatura, e sen que se producise unha remuda cos novos sucesores.

Bibliografía

- ALIBES, J. M.^a, CAMPO, M. e GIRAL, E. (1976). *La Barcelona de Porcioles*, Barcelona: Editorial Laia.
- ANSOFF, H. I. (1965). *Corporate Strategy: An Analytic Approach to Business Policy for Growth and Expansion*, Nova York: McGraw-Hill.
- BENNIS, W. (1994). *On Becoming A Leader: The Leadership Classic-Updated And Expanded*, Perseus Publishing.
- BEYER, J. M. (1980). «Managerial Receptivity and Implementation of Policies», en *Journal of Management*, Vol. 6, Nº 1: 33-54.
- BRACKER, J. (1980). «The Historical Development of the Strategic Management Concept», en *Academy of Management Review*, Nº 5: 219-240.
- BRIAN QUINN, J. (1980). *Strategies for Change: Logical Incrementalism*, Richard D. Irwin, Inc.
- DRUCKER, P. (1984). *The Temptation to Do Good*, Harpercollins.
- DRUCKER, P. (1974). *Management. Tasks, Responsibilities, Practices*, Nova York: Harper & Row.
- DRUCKER, P. (1954). *The Practice of Management*, Nova York: Harper & Brothers.
- CHANDLER, A. (1962). *Strategy and Structure: Chapters in the History of American Industrial Enterprise*, Cambridge, Mass: M.I.T. Press.
- EUSKO JAURLARITZA (1993). *Política Regional de Innovación y los Clusters en la Comunidad Autónoma del País Vasco. Plan de tecnología industrial 1993-1996*.
- HOFER, Ch. e SCHENDEL, D. (1978). *Strategy Formulation: Analytical Concepts*, St. Paul: West Publishing.
- KENNETH, R. A. (1971). *The Concept of Corporate Strategy*, Hardcover.
- LEARNED, E. C., CHRISTENSEN, R., ANDREWS, K. e GUTH, W. (1969). *Business Policy: Test and Cases*, Hardcover: Richard D. Irwin.
- MANGIAGALLI, S. A. (2006). «Barcelona 1854-1856: Crónicas del ensanche. Reflexiones de Antonio Brusi Ferrer», en *Architecture, City and Environment*, Vol.1, Nº1: 29-45.
- MINTZBERG, H. e WATERS, J. (1985). «Of Strategies, Deliberate and Emergent», en *Strategic Management Journal* 6: 257-272.
- MINTZBERG, H., QUINN, J. B. e VOYER, J. (1997). *The Strategy Process*, Prentice-Hall.
- NADLER, D. A. (1999). «Changing Times: Entrepreneurial Leadership In A Community-Based Nonprofit», en *Journal of Leadership & Organizational Studies*, 6: 101-109.
- ORTIZ, E. (2006). *Estrategia y gestión pública*, Madrid: Fundación Universidad Carlos III, 2006.
- PEARCE, J. A. e DAVID, F. (1987). «Corporate Mission Statements: The Bottom Line», en *Academy of Management Executive* 1 (1987): 109-116.
- PORTER, M. (1980). *Competitive Strategy*, Nova York: Free Press.
- SANTACANA, F. (2007). «JJOO, Fórum y Planificación Estratégica (Una reflexión a propósito de Barcelona)», en *Encuentros Zaragoza*, 2007.
- SANTACANA, F. e CAMPRECIÓS, J. (1989). «La planificación estratégica, un metode d'anàlisi per a les ciutats», en *Revista Econòmica de Catalunya*, 10: 51-58.
- SHELLING, Th. C. (1980). *The Strategy of Conflict*, Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- SELZNICK, Ph. (1957). *Leadership in Administration: A Sociological Interpretation*, New York: Harper & Row.
- SOLÉ TURA, J. e SUBIRATS, J. (1994). *La organización de los Juegos Olímpicos de Barcelona'92: un ejemplo de economía mixta o de sociedad pública-privada*, Barcelona: Centre d'Estudis Olímpics Universitat Autònoma de Barcelona.
- SUBIRATS, J. (1989). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*, Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas.
- TILLES, S. (1963). «How to Evaluate Corporate Strategy», en *Harvard Business Review*, xullo-agosto de 1963: 111-121.
- TREGOE, B. B. e ZIMMERMAN, J.W. (1980). *Top Management Strategy*, Nova York: Simon & Schuster.

VON CLAUSEWITZ, K. (1994). *On War*, Princeton, Nova Jersey: Princeton University Press.

VON NEUMANN, J. e MORGENSTERN, O. (1947). *Theory of Games and Economic Behavior*, Princeton: Princeton University Press.

WOODSIDE, A. G. (1986). *Advances in Business Marketing*, Greenwich, Conn.: JAI Press.

CAPÍTULO 9. XESTIÓN DE PROXECTOS NAS INSTITUCIÓNS PÚBLICAS¹

Autor

Albert Calderó Cabré

¹ Este artigo é unha versión escrita das teses impartidas polo autor no módulo formativo sobre o mesmo tema do Curso de formación de directivos da Xunta de Galicia organizado pola Escola Galega de Administración Pública, e dirixido polo prof. Enrique José Varela Álvarez da Universidade de Vigo.

1. Procesos regulares, proxectos e planificación de proxectos

Chamamos proxectos a aqueles conxuntos de actividades conducentes a un resultado que conteñen un grao significativo de incerteza, en polo menos algunhas das súas actividades, ou na súa estrutura e capacidade de conduciren ao resultado esperado (HED, 1981). A incerteza pode ser obxectiva, independente das capacidades da organización que as acomete, ou subxectiva, relacionada coa falta de experiencia ou coñecementos da organización sobre o tema, ou coa baixa frecuencia con que a devandita organización acomete estas operacións.

Por exemplo, en calquera institución pública, un cambio organizativo importante é sempre un proxecto, porque contén a dobre incerteza: por unha banda é un proxecto sempre moi complexo, e por outra banda, éo especialmente en calquera institución pública española, onde se fan moi poucos cambios organizativos e moi de cando en vez.

Chamamos procesos regulares a aqueles conxuntos de actividades conducentes a un resultado que conteñen un grao moi escaso ou nulo de incerteza, tanto nas súas actividades compoñentes como na súa estrutura e capacidade de conduciren ao resultado esperado. As organizacións adoitan levar a cabo procesos regulares nas operacións que realizan con alta frecuencia e dun xeito habitual.

En calquera institución pública minimamente moderna a xestión dos procesos regulares lévase a cabo buscando a máxima eficacia, eficiencia e axilidade, e por iso estes procesos foron estandarizados, simplificados e informatizados o máximo posible.

Pola contra os proxectos, polo seu contido sempre innovador e experimental, non se poden estandarizar, nin simplificar, nin informatizar máis que en determinadas actividades concretas.

Un terceiro tipo de operación que é frecuente en institucións públicas son os procesos de ciclo anual, que son agrupacións de actividades que se realizan unha vez ao ano. Trátase de operacións que están a medio camiño entre os proxectos e os procesos regulares: dado que se realizan cada ano existe certa experiencia no seu desenvolvemento, porén, un ano é un período suficientemente longo como

para que as condicións e a conxuntura muden bastante, de modo que existen tamén aspectos que adquiren unha lóxica de tipo proxectual, e deben ser xestionados como proxectos se se lles quere outorgar prioridade.

Un exemplo clásico de proceso de ciclo anual, en calquera institución pública minimamente moderna, é a elaboración do orzamento do ano seguinte.

Esta diferenciación conceptual que acabamos de facer entre procesos regulares, procesos de ciclo anual e proxectos é moi útil dentro do marco conceptual do que forma parte, o da teoría da organización. A organización do traballo máis conveniente para levar a cabo estes diversos tipos de operacións é moi distinta.

Por unha parte, os procesos regulares deben organizarse pensando sobre todo na axilidade e a eficiencia e economía. O importante é que se fagan rápido, ben e barato. Para iso hai que os estandarizar, simplificar e informatizar, en organizacións en liña cun alto nivel de deseño e control do proceso de traballo.

En cambio, para facer ben os proxectos hai que se organizar dunha maneira moi distinta. Como temos incerteza na estrutura de actividades da operación, ás veces ata en actividades concretas, e na relación entre as actividades e o resultado, necesitamos unha organización do traballo moi intelixente, que traballe caso por caso, que reflexione sobre cada paso, e que se concentre sobre todo en conseguir o resultado esperado de cada proxecto nun prazo previsible. Aquí non ten sentido estandarizar, o que hai que facer é planificar cada proxecto e investigar as incertezas, e a miúdo ir revisando o proxecto mesmo para corrixir as súas desviacións e adaptalo ás eventualidades que van xurdindo.

Unha operación de liquidar un imposto pode consistir en emitir e xestionar ao ano un millón de notificacións moi sinxelas, de vinte euros cada unha, e poida que non teña outra dificultade que xestionar un enorme volume de información e de papel. Isto sería un proceso regular.

Non obstante, pode haber outra operación de liquidar un imposto que sexa emitir ao ano dúas notificacións complicadísimas para cobrar doce millóns de euros nunha e oito millóns de euros na outra. Isto representa unha suma de vinte millóns de euros igual que a operación anterior, mais se a dificultade está na enorme complexidade de xestión de cada caso e en conseguir en cada caso que che paguen os doce ou oito millóns, estamos ante dous proxectos, e dous proxectos seguramente distintos.

Desde a lóxica xurídica, é posible que tanto as liquidacións de vinte euros como as de doce ou oito millóns de euros teñan procedementos legais iguais ou parecidos, e por iso a tendencia a pensar que se poderían organizar xuntas nun proceso xeral de liquidacións. Porén, desde a lóxica organizativa isto non ten ningún sentido, porque se dedicas o mesmo proceso a cobrar a liquidación de vinte euros que a de doce millóns de euros, o máis probable é que a de doce millóns non a cobres.

Por tanto en calquera organización pública ou privada hai que organizar as tarefas en función do seu carácter procesual ou proxectual, e hai que crear unidades operativas que traballen de modo estandarizado nos procesos regulares e gabinetes técnicos executivos que planifiquen e xestionen intelixentemente proxectos e procesos de ciclo anual. A tradicional técnica de división do traballo con criterios temáticos ou por categorías xurídicas non permite, nin ser eficiente nos procesos regulares, nin ser eficaz nos proxectos, e por riba xera unha percepción errada do traballo e dos seus obstáculos, que dificulta enormemente que se saiban resolver os problemas e mellorar os resultados. Se non entendes o que fas, faralo mal.

2. Planificación de proxectos nas institucións públicas españolas

Este é un fallo xeneralizado nas nosas institucións: o traballo organízase desde categorías temáticas ou xurídicas e non desde categorías organizativas, e por iso o normal é que se funcione mal.

E onde se funciona mal é sobre todo nos proxectos, porque desde a lóxica do procedemento administrativo tendemos a ver calquera actividade como se fose un procedemento, e confundimos o concepto de procedemento co de proceso, e tendemos a organizalo todo en lóxica de proceso, de modo que ao final son os proxectos os que funcionan mal, porque nunha organización concibida para xestionar procesos, os proxectos decote embarrancan. Desta maneira, os proxectos que a miúdo son o máis importante son as actividades que saen peor.

Temos unha visión anticuada e predemocrática das institucións públicas: vémolas como organizacións estables, inmutables, inamovibles, que deben asegurar sobre todo a formalidade e a regularidade dos procedementos, que priman a orde e a obxectividade por encima das preferencias e prioridades (CALDERÓ, 2004, 2006). Todo o contrario do que se necesita nunha institución democrática moderna, onde hai que traballar por prioridades, e desde a subxectividade dos responsables políticos, e desde as preferencias, inclinacións e mesmo os estados de ánimo do electorado.

Por iso non sabemos distinguir entre distintos tipos de tarefas desde unha lóxica organizativa, e pretendemos que dependencias administrativas organizadas desde unha lóxica temática ou xurídica de repartición do traballo fagan ben, á vez, operacións rutinieras e proxectos complexos. Co que se consegue que as operacións rutinieras saian lentas e caras, e os proxectos complexos saian mal, e tarde, ou nunca.

Para resolver este problema hai que desenvolver a capacidade das nosas institucións de traballaren por proxectos, e de diferenciaren unha parte da institución que traballa nos procesos regulares, buscando a axilidade, a eficacia e a eficiencia, estandarizando, simplificando e informatizando, e outra parte da institución que traballa por proxectos e por prioridades, concentrada no máis importante, e dentro do máis importante na previsión de resultados e na xestión das incertezas.

Así como a xestión dos procesos regulares debe traballar descentralizando e desconcentrando decisións en busca da axilidade, e facendo que a maior parte das decisións as adopte a maquinaria administrativa a partir de pautas de decisión e de delegación definidas polo goberno da institución, na xestión de proxectos haberá que traballar creando equipos de proxecto onde os técnicos traballen de xeito conxunto cos responsables políticos, porque o carácter experimental dos proxectos obriga a que as decisións se deban tomar en contextos de incerteza, e por iso non é posible nin desexable nin necesaria a delegación de decisións.

O sistema de traballo idóneo para a xestión de proxectos é, xa que logo, o do gabinete de proxectos que traballa en funcións de soporte tecnoestrutural á beira dos responsables políticos (MINTZBERG, 1983).

Esta concepción organizativa enfróntase e contradí unha inercia corporativa tradicional arraigada en moitos dos nosos técnicos, a de pensar que o traballo técnico debe ser levado a cabo o máis lonxe e do modo máis independente posible dos responsables políticos, co fin de non sacrificar a «obxectividade» do traballo técnico. Esta é unha concepción tecnocrática do traballo institucional, porque pretende que toda certeza e obxectividade reside no técnico e que o político é inevitablemente subxectivo, e parcial, e erróneo, e partidista, e... rexeitable.

Non obstante, o rexeitamento do político desde a tecnocracia non é unha actitude lexítima nin democrática. A democracia é o goberno, desde o seu propio criterio, que é por definición o criterio lexítimo e válido, de quen obtivo o referendo electoral para gobernar.

Hai que ir abandonando esta visión primitiva das relacións entre os políticos e os responsables técnicos e administrativos.

Nos sistemas de traballo regulares é boa a separación entre o político e o técnico: é bo sempre que politicamente se dean directrices precisas e logo a maquinaria administrativa actúe cunha ampla delegación de funcións e decisións, mais asegurando cunha posterior auditoría de xestión que se produza a conformidade do realizado coas pautas de decisión emitidas con anterioridade.

Porén, isto non é posible, non ten ningún sentido, nos traballos de proxecto. Cando unha institución está levando a cabo algo novo, está innovando, está pondo en marcha un novo servizo, está facendo un cambio organizativo, cando se están facendo este tipo de cousas estase avanzando por un terreo descoñecido, e por tanto, non pode haber ningún tipo de delegación de funcións nin de decisións. O único sistema de traballo efectivo nesa situación é a creación dun equipo de proxecto que actúe desde a supervisión próxima dun responsable político que vai tomando decisións en función do avance do proxecto, contrastando as opinións técnicas cos seus propios criterios políticos, xestionando a incerteza e reducíndoa progresivamente.

Isto circunscríbese en moitas institucións de modo limitado aos proxectos arquitectónicos e de enxeñaría, onde a cultura técnica dos proxectos está estendida e existe como hábito de traballo. Mais, ata neste campo se aplican moitas lóxicas tecnocráticas á definición de proxectos. Por exemplo, é frecuente que os técnicos emprendan os traballos de elaboración de proxectos cunhas indicacións moi vagas ou nulas do que os responsables políticos pretenden como obxectivos e finalidades dese proxecto: a consecuencia habitual é que só en plena execución se descubran os grandes desaxustes entre o planificado polos técnicos e o desexado polos políticos; iso resólvese con frecuentes reformas e modificacións dos proxectos sobre a marcha, para desesperación dos técnicos que teñen que refacer moitas cousas, ante a angustia dos políticos que ven que o proxecto non é o que querían e alén diso, tardará o dobre e custará o triplo do previsto; e ante o entusiasmo do contratista que sabe que gañará moito diñeiro extra grazas ás reformas e modificacións do proxecto e por tanto do orzamento.

En cambio, non existe en case ningunha institución a cultura técnica proxectual noutros ámbitos políticos e técnicos.

O paradigma desta falta de cultura proxectual está nas actividades de tipo sociocultural.

Neste campo prodúcese unha típica combinación de procesos regulares e proxectos.

Existen por unha banda unha multitude de procesos regulares que deberían ser estandarizados e realizados sistematicamente, para conseguir equidade, e previsibilidade, e regularidade, e calidade, e eficacia, e eficiencia: facer funcionar o día a día dunha biblioteca, dunha instalación deportiva, dunha escola ou dun servizo de atención social personalizada, son procesos que requiren orde, método e disciplina. Nos procesos regulares a creatividade do traballador non é unha virtude, é unha ameaza (DRUCKER, 1973).

Ao mesmo tempo, nunha biblioteca hai que levar a cabo actividades puntuais, de promoción, de difusión, de modificación do servizo: presentacións de libros, conferencias, remodelacións do edificio, enquisas aos usuarios... estas actividades son proxectos, e hai que as organizar en lóxica de proxectos, e en xeral deben levarlas a cabo persoas distintas daquelas que se ocupan dos procesos regulares.

O mesmo ocorre no campo dos deportes ou dos servizos sociais. As actividades proxectuais requiren unha atención individualizada, unha reflexión caso por caso, teñen unha alta dependencia de factores conxunturais, implican xa que logo un perfil profesional por parte de quen as xestiona en que des-

taque a creatividade, iniciativa, adaptabilidade, e tamén a capacidade crítica e autocrítica e a resistencia á frustración. Pola contra, as persoas adecuadas para os procesos regulares serán as persoas máis metódicas, ordenadas e estables.

Claro, en xeral ás persoas apetécenos facer de todo, de todo un pouco e segundo nos veña en gana, ter onde elixir á hora de nos pór a traballar. Por iso gústanos que nos asignen un tema e facer nós o que nos preste en cada momento. No entanto, o traballo ten por obxectivo primario os resultados, só en segundo lugar debería aparecer a conveniencia persoal do traballador. Sobre todo nun traballo de servizo público.

Por tanto, pechándonos este punto, é necesaria unha reconsideración profunda da estruturación das nosas institucións públicas para diferenciar unidades produtivas e burocráticas centradas nos procesos regulares doutras unidades, ou máis ben gabinetes técnicos, centrados nos proxectos, máis próximos da toma de decisións e máis permeables aos cambios de prioridades e de criterios, e máis capacitados para o asesoramento tecnicamente imparcial, ben que implicado nos obxectivos do goberno.

Deste xeito evitaremos tamén outra eiva tecnolóxica das nosas institucións, que é a práctica ausencia de prácticas de análise e deseño de políticas públicas e de planificación estratéxica, como veremos deseguido.

3. Planificación de proxectos e análise e deseño de políticas públicas

Se aplicamos unha lóxica organizativa moderna e diferenciamos estruturalmente a parte da institución que vai xestionar procesos regulares da parte que vai planificar e executar proxectos, estamos en condicións de sistematizar tamén e de inserir de modo eficaz na nosa institución a nova actividade, e aínda que moi infrecuente, da análise e deseño de políticas públicas.

En efecto, os escasos intentos de aplicar estas novas técnicas de traballo institucional nas nosas entidades públicas foron ata hoxe de moi pouca utilidade práctica porque se realizaron case sempre desde órganos externos ou de asesoramento, moi desvinculados da realidade organizativa da institución.

A forma eficaz de incorporar os métodos de análise e deseño de políticas e en xeral a metodoloxía de elaboración estratéxica nas nosas institucións debería pasar pola creación destes gabinetes técnicos en que se traballase conxuntamente a metodoloxía estratéxica coa de planificación de proxectos.

Ambas as metodoloxías se complementan perfectamente. A metodoloxía de elaboración estratéxica reflexiona sobre o impacto da actuación institucional na realidade socioeconómica e a súa capacidade de a modificar facéndoa evolucionar cara a unha nova situación máis desexable que a anterior; a metodoloxía de planificación de proxectos actúa na procura do resultado desexado xestionando o conxunto das actividades que preparan e conducen a este resultado.

Conque as dúas metodoloxías traballan, nun plano lóxico, unha detrás doutra, nunha secuencia causal: a planificación de proxectos asegura que as actividades conduzan ao resultado esperado, e a elaboración estratéxica asegura que o resultado das actividades produza o impacto esperado na realidade socioeconómica e a modifique no sentido previsto.

Dito doutro xeito, coa estratexia identificamos finalidades, obxectivos finalistas e obxectivos operativos; coa planificación de proxectos identificamos a organización das actividades que se necesita para conseguirmos os obxectivos operativos.

Desde o plano lóxico ambas as metodoloxías actúan secuencialmente, aínda que na realidade da actuación institucional non poden actuar secuencialmente, deben actuar simultaneamente.

Por que? Pola incerteza existente. Se non temos a certeza de que un proxecto producirá o resultado agardado e que este resultado producirá o impacto previsto non nos podemos permitir o luxo nin o custo (nin económico nin político) de esperarmos ao final da actuación para constataremos o seu éxito ou fracaso.

Na práctica institucional a definición da política, e a súa conversión en proxecto, e a planificación do proxecto, e a súa execución, e a súa avaliación, non se poden facer secuencialmente porque se chegaría sempre demasiado tarde.

4. Proxectos, políticas e planificación estratéxica

É moi bonito como se conta isto da planificación pública nos libros que escriben eses eruditos que nunca planificaron nada real. Todo resulta dunha marabillosa coherencia secuencial, primeiro unha cousa e despois a outra. No entanto, a realidade non se deixa apreixar tan facilmente pola planificación e a acción de goberno. A realidade estase movendo continuamente, non se lle pode dicir a un país, a unha rexión ou a unha cidade: «Fiquen quedos todos durante uns meses, por favor, mentres estamos a facer unha análise de políticas públicas!».

Daquela non é realista pensarmos que primeiro definiremos os grandes obxectivos; e após terminar isto, faremos a análise e o deseño de políticas; e con estes deberes completados iniciaremos a planificación dos proxectos, e logo a súa execución e logo avaliaremos...a realidade non vai esperar por nós.

A realidade práctica é que hai que facelo todo en paralelo ou case en paralelo, a definición estratéxica e a planificación proxectual e a acción, e que se produce de feito un ciclo continuo de interaccións entre a análise estratéxica, a planificación executiva, a acción e a avaliación, e que todo se interrelaciona con todo, e todo o máis rápido posible, porque non hai tempo para máis.

Os niveis de incerteza da nosa realidade socioeconómica son moi altos. No momento en que redacto este parágrafo (setembro de 2008) estamos en plena crise económica e financeira mundial, cada día a prensa anuncia a creba dun gran banco e todas as bolsas caen en picado; cando empecei a redactar este artigo, en xuño deste mesmo ano, os mellores expertos non tiñan claro se habería crise ou sería só unha desaceleración do crecemento. A globalización creou unha dinámica mundial de interaccións tan potente e rápida que hoxe en día non é posible predicir case nada, e só é posible planificar a moi curto prazo, e coa condición de revisar esta planificación a cada momento.

Así pois, debemos fuxir da tentación de pensar na reflexión estratéxica e a planificación de proxectos como en actividades que se poden realizar na calma intemporal. Hai que identificar obxectivos e planificar proxectos no medio da turbulencia, da incerteza e da imprevisibilidade. De aí que o importante na reflexión estratéxica e planificación institucionais sexa cada vez menos a perfección e detalle dos deseños, e si o seu acerto, e a súa capacidade de evolucionar e mutar canda a realidade que de improviso, con rapidez, evoluciona e muta.

Desde os anos oitenta os expertos en planificación expón que a xestión da turbulencia, isto é, a xestión da dificultade crecente de facer previsións de futuro, obriga a unha nova concepción da planificación, moi áxil e versátil, moi lixeira e pegada á realidade, baseada nun grao de deseño moi básico e elemental, mais que faga unha grande énfase na observación continuada da realidade, vixiando a

aparición de mudanzas, que promovan, en calquera momento, unha avaliación e revisión e repriorización das políticas e proxectos.

A esta nova forma de entender a planificación déuselle en chamar planificación estratéxica, unha metodoloxía veloz e sintética, concentrada nas grandes prioridades e na súa xestión dinámica.

Á vez que se predica a conveniencia da brevidade e radicalidade dos plans, na nova doutrina da planificación estratéxica ponse unha grande énfase na función ideolóxica dos plans, na súa xestión mediática, na súa función discursiva, na súa capacidade para a mercadotecnia dos obxectivos e prioridades; o plan é unha guía para a acción en tanto que esquema intelectual, aínda que tamén en tanto que manifesto ideolóxico da bondade e eficacia das súas opcións, na procura da máxima mobilización das persoas da organización promotora do plan e dos seus contornos, ao redor dos obxectivos e proxectos que propón.

Tanto é así que algúns confundiron a parte co todo, e pensaron que a planificación estratéxica é un puro exercicio literario ou discursivo publicitario, e que un plan estratéxico debe ser simplemente un bonito texto inzado de verborrea politicamente correcta, elaborado en procesos asemblearios onde todos axiña concordan nunhas invocacións de futuro tan cheas de boas intencións como irrealizables, unhas interminables cartas aos Reis Magos cargadas de bos desexos, que se editan luxosamente con moitas fotos encantadoras, e que hai quen pensa que maxicamente producirán algún resultado o día menos pensado. MINTZBERG (1985) chámalo a «planificación estratéxica trivial», e eu coido que o sarcasmo queda curto.

No noso país isto da planificación estratéxica trivial tivo un grande éxito, case calquera cidade grande ou mediana elaborou e difundiu con entusiasmo un plan deste tipo, sobre todo en momentos pre-electorais; só que claro, sempre sucede que, un par de anos máis tarde, a mesma enerxía que se puxo na difusión destes plans estratéxicos triviais dedícase logo a borrar todas as pegadas posibles do seu recordo, para que ninguén constate o seu máis absoluto incumprimento.

Ata tal punto é así que a planificación estratéxica caeu no noso país no descrédito, porque todo o mundo nas nosas institucións a identifica co único que coñeceron, os plans estratéxicos triviais.

A iso contribúe o feito de que no mundo público os bos plans estratéxicos case sempre son secretos ou, polo menos, discretos. Ou ben hai un plan que se fai público, aínda que parte dos seus obxectivos, adoito os máis importantes, son secretos ou discretos. Quere dicir, tamén no noso país hai certas institucións que fan planificación estratéxica de verdade, e vailles moi ben, no entanto, non o andan a pregoar por aí.

Fan isto porque o mellor indicador do éxito dun plan estratéxico nunha institución pública é o éxito electoral do goberno que o xestiona. E este éxito perséguese e conséguese non coa difusión de tecnicismos sobre planificación pública, senón cun discurso político claro, contundente e moi intelixible, que presenta os éxitos do plan como acertos persoais dos líderes mediáticos do goberno, e como resultado da profunda cohesión entre o goberno e a sociedade civil.

Ensinanza: contrariamente ao que pensan os vendedores de plans estratéxicos triviais, o mellor plan estratéxico é o que non se chama así, o que non se fai público máis que naqueles puntos en que interesa buscar coalicións amplas, é o que se elabora, xestiona e avalía na intimidade da reflexión estratéxica do goberno co seu equipo de colaboradores máis próximos. O mellor plan estratéxico é o que parece que non existe, mais existe.

5. A planificación a medio e longo prazo, un fracaso que ignoramos

Outra causa da debilidade e raquitismo das prácticas de planificación de proxectos nas nosas institucións é a vixencia de concepcións políticas e técnicas sobre planificación pública totalmente obsoletas e tecnocráticas (CALDERÓ, 1995).

En efecto. A primeira xeración de métodos de planificación pública nos países avanzados consolidouse logo da Segunda Guerra Mundial, e tivo un grande auxe nos anos sesenta do século pasado. Consistía na sistematización da planificación de tipo incremental (MINTZBERG, 1994) de orixe orzamentaria: prevíase a evolución de futuro a longo prazo das variables socioeconómicas proxectando cara ao futuro as tendencias históricas, e planificábase a totalidade da acción pública con métodos cuantitativos baseados en estándares e no desenvolvemento lineal de todos os factores. Esta planificación mecánica, global e lineal de futuro creaba unha fermosa ilusión de control sobre o futuro que tivo grande éxito político e mediático.

Outra das características deste tipo de planificación era o seu desenvolvemento en fervenza: elaborábase un plan estatal, e logo facíase o seu desenvolvemento derivado en plans rexionais, con maior detalle; e logo, plans comarcais, máis detallados aínda; e logo, plans locais; e logo, plans parciais; e así ata o infinito nunha marabillosa e harmónica exhibición planificadora desde o máis xeral ata o máis particular. Marabilloso en teoría.

Como non se contemplaban as incertezas, senón que desde puras tecnoloxías cuantitativas se cría que se podía prever tecnicamente o futuro e establecer tecnicamente o curso da acción máis adecuado, non existía tampouco a decisión política; os políticos debían limitarse a pagar as nóminas dos planificadores e a aprobaren e aplaudiren os seus resultados, que eran politicamente neutrais e non debían ser contaminados por ningunha decisión política. Tanto era así que os mesmos métodos de planificación valían para os países do bloque socialista como para os países occidentais; coa única excepción de que os países socialistas planificaban toda a economía e a produción, mentres os países occidentais planificaban só o panorama socioeconómico xeral e a acción de goberno.

Deste xeito podían facerse plans a quince, vinte, vinte e cinco ou os anos que se quixer, sen maior precaución que establecer unha revisión periódica dos plans, por exemplo cada tres, catro ou cinco anos; isto supoñía unha sucesión no tempo de plans trienais, cuatrienais ou quinquenais, un en execución e os demais en diversos graos de desenvolvemento e detalle: varios plans a medio prazo organizados en plans a longo prazo, un perfecto horizonte da acción pública.

Esta confianza total na tecnoloxía permitía tamén que a elaboración de plans se fixese sen présas; podíase tardar varios anos en facer un plan, porque pagaba a pena facelo ben, e con tempo facíase mellor.

O sorprendente é que esta concepción da planificación pública funcionou e gozou de grandes éxitos durante anos. Foi incorporada a todo tipo de accións de goberno: o urbanismo e as infraestruturas, a sanidade, a educación, as finanzas públicas, etc. Iso debeuse a que ao longo dos anos cincuenta e sesenta do século pasado houbo un período de grande estabilidade e de crecemento lineal de todas as variables socioeconómicas; neste contexto as predicións feitas con técnicas incrementais funcionaban relativamente ben.

Emporiso chegaron os anos setenta e esta previsibilidade dos escenarios socioeconómicos esvaeuse. Desde entón vivimos nunha enorme dificultade canto á previsión, mesmo a moi curto prazo, en calquera ámbito socioeconómico e sociopolítico: desde a crise do petróleo de 1973, pasando polo colapso da Unión Soviética de 1990, a reunificación alemá o mesmo ano, a emerxencia da China, ou

a crise económico-financeira mundial actual, ningún dos acontecementos importantes dos últimos decenios puido ser previsto con antelación. Algúns autores falan da turbulencia como dun índice da imprevisibilidade moi grande e, para algúns, sempre crecente, da realidade mundial (DROR, 1988; DRUCKER, 1980 e 1982; GODET, 1985).

A este rotundo fracaso da metodoloxía da planificación a medio e longo prazo xa nos anos setenta debemos o nacemento dunha nova xeración de métodos de planificación, concibidos para xestionar os altos niveis de incerteza e imprevisibilidade que vivimos desde entón: a planificación estratéxica.

Mágoa que no noso país pareza que non nos decatamos aínda deste fracaso, e todas as nosas institucións sigan imperturbables facendo plans a quince, vinte ou trinta anos e aplicando métodos de 1960 que en todo o mundo, agás en España se sabe que fracasaron e foron declarados obsoletos na década dos setenta.

6. A intelixencia estratéxica, ou como planificar proxectos na imprevisibilidade

O único sistema de planificación viable actualmente é a planificación estratéxica, un método de planificación das grandes prioridades da institución, moi áxil e conciso, susceptible de revisión en calquera momento, atento á xestión das incertezas mediante métodos específicos, e elaborado e xestionado en estreita interacción dos membros do goberno e do seu equipo técnico (CALDERÓ, 1996, 1998). Todo o contrario da planificación a medio e longo prazo.

Ata tal punto que hai autores que xa non falan de planificación estratéxica nin de proxectos estratéxicos, senón de *strategic thinking* (MINTZBERG 1994, 2005), de intelixencia estratéxica, isto é, de xestionar cada actuación proxectándoa e executándoa e avaliándoa ao mesmo tempo, porque a realidade non está para grandes nin pequenas anticipacións.

Cómpre que deixemos atrás as tebras da tecnocracia franquista dos anos sesenta e comecemos a usar os métodos de xestión de proxectos do mundo civilizado; agora que se está acabando a longuísima etapa de crecemento galopante do gasto público para entrarmos, sen transición, na xestión da crise e na austeridade, quizais sexa este un bo momento para empezar a xestionar os proxectos públicos con eficacia e eficiencia, mediante a intelixencia estratéxica.

Bibliografía

- AHLSTRAND, B. e LAMPEL, J., MINTZBERG, H. (2005). «Strategy bites back», Nova York: Pearson.
- CALDERÓ, A. (1995). «Apuntes de planificación estratégica pública», Barcelona (www.estrategialocal.com).
- CALDERÓ, A. e ESQUIROL, C. (1996). «La organización del gobierno local», Barcelona: Diputación de Barcelona.
- CALDERÓ, A. (1998). «Modelos de gobierno municipal», en CASTILLO, F. (Coord.). *Estudios sobre los gobiernos locales*, Granada: CEMCI.
- CALDERÓ, A. e ZAFRA, M. (2004). «El Gobierno municipal: del voluntarismo a la gobernanza», en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, N° 25.
- CALDERÓ, A. (2006). *La Ola de la eficacia*, Barcelona: Estrategia Local.
- DROR, Y. (1988). *Policymaking under Adversity*, Nova Jersey: Transaction Books.
- DRUCKER, P. (1973). *Management: Tasks, Responsibilities and Practices*, Nova York: Harper & Row.
- DRUCKER, P. (1980). *Managing in Turbulent Times*, Nova York: Harper.
- DRUCKER, P. (1982). *The Changing World of the Executive*, Nova York: Times Books.
- GODET, M. (1985). *Prospective et Planification Stratégique*, París: Ed. Economica.
- HED, S.R. (1981). *Manual de Planificación y Control de proyectos*, Xenebra: Sven Hed Editions.
- MINTZBERG, H. (1983). *The Nature of Managerial Work*, Nova Jersey: Prentice-Hall.
- MINTZBERG, H. (1994). *The Rise and Fall of Strategic Planning*, Nova York: Free Press.

CAPÍTULO 10. A COMUNICACIÓN NON-VERBAL NAS ORGANIZACIÓNS PÚBLICAS

Autor

Begoña Jamardo Suárez

1. A importancia da comunicación non-verbal nas organizacións públicas

A capacidade de comunicación é unha habilidade fundamental para o desempeño profesional. Calquera empregado público da administración dedica a maior parte da súa xornada laboral a interactuar con outras persoas, quer usuarios, quer colaboradores ou subordinados.

Non obstante, cando se trata de comunicación, tendemos a sobreestimar o poder da palabra. Se un paciente observa que o médico mira o reloxo durante unha consulta pode concluír que este non está a mostrar interese polo seu caso (PEASE, 2006). E nin unha soa palabra induciría esta interpretación.

En toda relación interpersonal as primeiras impresións créanse nos segundos iniciais de contacto (MÍNGUEZ, 1999). E por todos é sabido que as primeiras impresións contan, porque «nunca tenemos una segunda oportunidad de causar una buena primera impresión» (COOPER, 1982: 55). Diversos estudos demostran que as primeiras impresións se basean fundamentalmente en aspectos de comunicación non-verbal (en diante referida como CNV), tales como a presenza física, o saúdo¹, a expresión facial, a mirada, ou o ton de voz (ANDERSEN, 2004; DESCAMPS, 1999; MÍNGUEZ, 1999). E unha vez formada unha opinión sobre se nos agrada ou non unha persoa, é difícil que a modifiquemos. No canto de alterarmos esta, distorsionamos calquera nova información para apoiarmos as nosas suposicións iniciais (MÍNGUEZ, 1999; DESCAMPS, 1999).

A CNV inflúe na maneira en que interpretamos a instrución dun superior, a petición de axuda dun compañeiro, unha reclamación dun usuario e, en definitiva, todo tipo de mensaxes que teñen lugar día a día no mundo laboral.

Xunto cos arriba mencionados, existen innumerables ámbitos de aplicación da CNV na función pública, por exemplo na docencia. Como sinalan NEILL e CASWELL (2005: 25), «No se puede forzar a los alumnos a que aprendan; hay que persuadirles (...) Su aprendizaje depende de una relación alumno-

1 O saúdo, que se analizará con detalle máis adiante, é un ritual chave no mundo dos negocios e resulta crucial na primeira impresión que causamos no noso interlocutor.

docente satisfactoria (...) el que un docente les guste puede afectar significativamente su *actitud* hacia la materia».

Dous dos investigadores pioneiros neste campo, Ray BIRDWHISTELL e Albert MEHRABIAN (2002) demostraron que a CNV é máis poderosa que a palabra á hora de condicionar a nosa ACTITUDE. Á pregunta sobre en que grao o corpo, a voz e as palabras comunican actitudes, MEHRABIAN demostrou que tan só un 7 % se basea «no que nos din». Un 38 % interpretámolo a través da voz («como o din») e o 55 % restante a través da linguaxe corporal («como o representan»). O que se conclúe desta investigación é que as palabras nos permiten transmitir información, porén, é o compoñente non-verbal o que nos fai recoñecer os sentimentos e actitude do noso interlocutor.

O noso sistema de ensino concéntrase exclusivamente no compoñente verbal da comunicación (CESTERO, 1999), de aí que a CNV non estea presente nos plans curriculares de formación do profesorado.

Outro ámbito de aplicación da CNV importante nas organizacións públicas é o da comunicación con outras culturas. A globalización é un fenómeno crítico na sociedade actual e o seu avance trae consigo un incremento no contacto con interlocutores doutros países, non só fóra das nosas fronteiras senón tamén dentro do noso ámbito xeográfico. O persoal dos centros de saúde, colexios, e institucións públicas en xeral, o mesmo que todos os cidadáns, están cada vez máis expostos a sufriren malentendidos en situacións comunicativas con persoas doutras culturas.

De acordo con datos do IGE, en 2007 en Galicia residen 81 442 inmigrantes. As nacionalidades máis destacadas por volume de residentes son Portugal (15 562), O Brasil (8236), Colombia (8037), A Arxentina (5502) e Marrocos (4025). Esta poboación ocupa postos de traballo nos nosos fogares e en múltiples sectores empresariais como a construción ou o sector primario. A previsión do INE para o 2050 é que o 25 % da poboación española sexa multicultural.

A utilidade da CNV na comunicación intercultural radica en dous factores:

1. Proporciona unha base universal para nos relacionarmos coa maioría das culturas:

A primeira obra que versa en exclusividade sobre a CNV é *The expression of emotions in man and animals* (1872) de Charles DARWIN (CESTERO, 1999; ANTUNEZ, 2006), quen suxeriu que a CNV ten a súa orixe no noso pasado evolutivo como especie (KNAPP, 1982; EKMAN, 2007). Posto que os seres humanos de todo o mundo comparten certas funcións biolóxicas e sociais, como comer, durmir ou procrear, non é estraño que existan semellanzas. Numerosos estudos posteriores avalan esta conclusión, como os de EIBL-EIBESFELDT en 1966 entre nenos cegos e xordos de nacemento, os de EKMAN e FRITISEN en 1969 entre adultos (KNAPP, 1982), ou as investigacións do equipo de Desmond MORRIS con 1200 persoas de 25 países (MORRIS et ao., 1979).

Entre os estereotipos xestuais máis estendidos en diferentes culturas encontramos o SAÚDO, que analizaremos con detalle máis adiante. Algunhas formas de saúde son practicamente universais. «Dos amigos, cuando se ven a distancia, se sonríen y luego, (...), hacen un rápido movimiento de cejas, denominado *flash*² (MÍNGUEZ, 1999: 55). O escintileo de cellas, normalmente acompañado do sorriso, é un sinal para solicitarmos o contacto social amigable. EKMAN e FRITISEN demostraron que as seis emocións primarias básicas (felicidade, medo, sorpresa, tristeza, cólera e noxo) son tamén transmitidas do mesmo xeito por calquera civilización (KNAPP, 1982). Cando a xente está feliz sorrí, e pon mala cara ou pon cara de non, cando está triste ou anoxada. Encoller os ombreiros para expresar falta de coñecemento ou comprensión é outro exemplo de xesto universal (PEASE et ao., 2006).

2 En KNAPP (1982) este xesto tradúcese como «destello de cejas».

2. Permite evitar malentendidos entre culturas:

A pesar do compoñente universal da CNV, como sinala Flora DAVIS «a veces las diferentes culturas emplean los mismos emblemas pero con un significado totalmente diferente» (DAVIS, 2005: 110). Asentir ou negar coa cabeza é un xesto estendido en case todas as culturas. No entanto, os gregos din non asentindo e os hindús din si movendo a cabeza dun lado ao outro (DESCAMPS, 1990). Os árabes adoitan conversar moi xuntos mirándose directamente aos ollos, mentres que nas sociedades orientais se considera de mala educación mirar directamente aos ollos cando se fala.

2. Compoñentes da comunicación non-verbal

A CNV con frecuencia asóciase tan só cun dos seus compoñentes, a linguaxe corporal (os xestos, a expresión facial, etc.). Non obstante, o seu alcance é moito máis amplo. Nun intento por reflectirmos un resumo das distintas taxonomías, propomos a seguinte clasificación para os efectos didácticos:

A. COMPOÑENTES NON-HUMANOS:

- Obxectos (Ex.: prendas de vestir, coche, lentes, maquillaxe)
- Contorno (Ex.: deseño arquitectónico, decoración, luz, cor)

B. COMPOÑENTES HUMANOS:

- Anatómicos (Duradeiros: Ex. pel, altura / Momentáneos: Ex. rubor)
- Paralingüísticos (a voz e o silencio)
- Kinésicos (xestos e posturas)
- Proxémicos (uso do espazo)

A. COMPOÑENTES NON-HUMANOS

- Obxectos. A *roupa* constitúe un factor determinante na fixación das primeiras impresións. Así mesmo, teñen influencia outros obxectos persoais como o noso coche, ou as lentes. Por exemplo, levar lentes máis grandes que o tamaño da cara dálle á xente nova un aspecto máis maduro. Este efecto diminúe cando as monturas son de cores.
- O contorno. Os *edificios* enviannos importantes mensaxes, a miúdo subliminais. Este é o caso dos edificios institucionais, sen dúbida ningunha, deseñados para proxectaren unha imaxe concreta ante a cidadanía (o edificio do concello, un hospital, etc.). O *mobiliario*, en especial a «mesa do lugar de traballo», está cargado de significados. Canto maior posición nunha organización, máis grande será o escritorio (COOPER, 1982). «(...) También se asocian al estatus (...) los grandes ventanales con hermosas vistas» (KNAPP, 1982: 99). A *luz* inflúe no noso comportamento. Se entramos nunha sala de espera con iluminación moi débil tenderemos a baixar a voz. A *cor* é un importante axente de comunicación. Baste como exemplo, pensar... A quen lle gustaría, tras sufrir un accidente de tráfico, ser internado nun hospital completamente pintado de vermello?

B. COMPOÑENTES HUMANOS

- Anatómicos:

- Anatómicos momentáneos. Signos dérmicos (como o rubor que pode delatar vergoña, inseguridade, nervios), térmicos (como a suor: nervios, calor) ou químicos como as bágoas, que se poderían interpretar como alegría ou tristeza dependendo do contexto.
- Anatómicos duradeiros. Este bloque agrupa todos os elementos relacionados coa nosa configuración corporal, onde se inclúe a nosa raza, o sexo e a idade, xunto con outros compoñentes da nosa presenza física (roupa, lentes, etc.). O noso corpo é un factor determinante nas primeiras impresións e a súa información procésase subconscientemente en segundos.

Aínda que non está demostrado que cando se tiver un determinado corpo tamén se terá unha determinada personalidade, o que si fica claro é que a cada tipo de corpo os demais lle atribúen determinados trazos de carácter (DESCAMPS, 1990). «Durante tanto tiempo, nos han enseñado a creer que los estereotipos son distorsiones perjudiciales de la verdad, que, con frecuencia, dejamos de considerar que un estereotipo particular puede ser el resultado de (...) largos siglos de experiencia social. En otras palabras, un estereotipo puede ser más exacto de los que nos gustaría admitir,» (KNAPP, 1982:156).

A biotipoloxía corporal clasifica en tres grupos: o endomorfo (brando, redondo, gordo), o mesomorfo (robusto, musculoso, atlético) e o ectomorfo (alto, delgado, fráxil). En case todas as culturas do mundo, estes biotipos asócianse con determinados trazos de personalidade. Na táboa seguinte resúmense algúns deles:

ESTEREOTIPOS CORPORAIS		
ENDOMORFO	MESOMORFO	ECTOMORFO
Preguiceiro	Optimista	Tenso
Afable	Competitivo	Reflexivo
Simpático	Impulsivo	Considerado
Bondadoso	Comunicativo	Diplomático
Dependente	Emprendedor	Sensible

Fonte: KNAPP, 1982: 154.

Case ninguén responde con perfección a un biotipo concreto, porén, coñecermos o noso biotipo resulta dunha grande utilidade para sabermos con antelación o estereotipo de personalidade que poden esperar os nosos interlocutores e contrarrestarmos este mediante a nosa aparencia física ou a información verbal que proporcionemos.

Alén dos estereotipos corporais, a forma da nosa cara clasifícase á súa vez en: redonda, cadrada, ovalada, rectangular e triangular. Existen importantes diferenzas entre o home e a muller nestes estereotipos. Un home de rostro cadrado asóciase con virilidade e seguridade en si mesmo. No caso da muller, asociaríase cunha personalidade autoritaria, tenaz (DESCAMPS, 1990).

Os nosos *trazos faciais* complementan o estereotipo persoal. As cellas grosas nun home transmiten vigor, namentres que os labios grosos na muller potencian a súa sensualidade. O *queixo*, o trazo máis empregado polos caricaturistas, pode ser prominente e dar á cara un cariz agresivo, ou afundido, e suxerir docilidade. A xente de *pel fina* parece sensible e dócil e tendemos a tratala con máis delicadeza. Nunha das súas investigacións, DESCAMPS (1990) demostrou que incluso os trazos como a cor dos ollos e do pelo

poden estar asociados a determinadas profesións. As azafatas e os cirurxiáns asóciáanse cos ollos azuis. O pelo louro asignábaselles aos monitores de esquí, o moreno aos banqueiros e o rubio ao pallaso.

Outro factor moi relevante é a *altura*, tradicionalmente asociada á saúde e ao éxito. Desde a infancia os nenos altos e robustos son preferidos polo resto como amigos e líderes (ANDERSEN, 2004). Na historia dos Estados Unidos, só tres presidentes foron máis baixos do que a media nacional (COLLETT, 2005) e desde 1900 son moi poucos os candidatos que derrotaran a un rival de maior estatura (KNAPP, 1982). Un estudo realizado en 1972 con graduados da Universidade de Pittsburg demostrou que os alumnos máis altos recibían salarios iniciais un 12 % máis elevados que os seus compañeiros (COOPER, 1982; KNAPP, 1982).

- Paralingüísticos. «El paralenguaje es a la comunicación, lo que la música a una canción» (Antúñez 2006: 1). A compoñente paralingüística engloba *sons* fisiolóxicos (unha tose nerviosa), emocionais (a risa, un suspiro) elementos casi-léxicos (ai!: susto ou dor; tss!: silencio), e o uso da voz e o silencio. O *silencio* é un elemento chave na comunicación intercultural. As culturas asiáticas, por exemplo, úsano estratéxicamente nas negociacións para reflexionaren e conseguiren máis información dos seus interlocutores. A primeira calidade da nosa voz é o *ton*, ascendente ou descendente. «Simplemente con un buenos días, sobre todo por teléfono, (se) puede transmitir me alegro de hablar con Ud, sea breve, me ha llamado en mal momento, ¡qué pesado es Ud!(...)» (MÍNGUEZ, 1999:84). A segunda característica é o *volumen*, alto ou baixo, indicador da intensidade das nosas emocións. Por último está o *tempo*, rápido ou lento, que nos pode levar a concluír que unha persoa é máis tranquila ou nerviosa (Cooper 1982). O impacto da nosa voz, ao igual que o da nosa cara, responde a estereotipos masculinos e femininos. Un home cunha voz grave será considerado viril, mentres que pola contra nunha muller se asociaría cunha baixa feminidade.
- Kinésicos. Este grupo contén todos os nosos xestos e posturas, tanto corporais como faciais. A postura dunha persoa fálanos da súa vida. A posición dos ombreiros é fundamental neste sentido. Os problemas psicolóxicos incrustanse na nosa estrutura corporal. Cando unha persoa atravesa un período depresivo, os ombreiros encúrvanse, a cabeza agáchase e o corpo repousa (MÍNGUEZ, 1999). A postura corporal é tamén unha expresión da actitude e dos sentimentos que albergamos sobre os demais. En xeral, as posturas de peche, os cruzamentos de brazos e pernas, manifestan unha barreira emocional na comunicación. Hai persoas que afirman que se cruzan de brazos porque lles resulta cómodo. Mais, calquera xesto é cómodo cando tamén a actitude está en correspondencia co xesto. Como din Allan e Bárbara PEASE, «si tenemos una actitud nerviosa, negativa o defensiva, nos sentiremos cómodos con los brazos cruzados. Cuando nos divertimos con los amigos, no nos sentiremos cómodos con ese gesto» (PEASE, A. e B., 2006:107). Unha investigación realizada por estes autores en 1989 entre mil cincocentos asistentes durante seis conferencias distintas revelaba que cando o público se cruzaba de brazos, non só tiña máis pensamentos negativos sobre o conferenciantes, senón que por riba prestaba menos atención e retiña menos a información.

As *expresións faciais*, e en concreto, a *mirada* e o *sorriso*, constitúen un apartado chave da información emocional.

Sempre se dixo que os ollos son o espello da alma. E dentro dos ollos, a dilatación da pupila é sen dúbida o primeiro sinal fiable de interese e sinceridade e, por tanto, unha guía indispensable en toda negociación ou entrevista persoal. A orientación da mirada pola súa parte, revela o que lle está pasando pola cabeza ao noso interlocutor. Esta técnica coñécese como PNL³. Por exemplo, cando unha per-

3 Programación Neurolingüística, e foi desenvolvida polos psicólogos norteamericanos GRINDER e BANDLER.

soa está tentando lembrar algo que viu, os seus ollos móvense cara a arriba e á esquerda, mais cando inventamos ou procuramos unha solución descoñecida, os nosos ollos oriéntanse cara a arriba e á dereita, cara ao hemisferio que regula a imaxinación e o soño. Por último, o ángulo da mirada é revelador do grao de relación interpersoal. Existe a *mirada profesional*, centrada nos ollos e boca do interlocutor, que revela unha relación formal. A *mirada social*, que baixa ata o peito, e revela maior informalidade ou unha relación social. Por último, a *mirada íntima*, que se despraza por todo o corpo (MÍNGUEZ, 1999).

O *sorriso* é un sinal universal da felicidade. Choramos ao nacer, emporiso ás cinco semanas xa producimos o noso primeiro sorriso de sociabilidade. O sorriso comunícalle á outra persoa a ausencia de ameaza e o desexo dunha relación afable. Canto máis sorrimos, máis reaccións positivas xeramos nos demais.

Respecto dos xestos, estes pódense clasificar en catro tipos (KNAPP, 1982; MÍNGUEZ, 1999):

- *Os emblemas*: Xestos que transmiten accións sen necesidade de palabras. Por exemplo, asentir coa cabeza, bocear como expresión de aburrimiento ou levantar a man para chamar a atención.
 - *Os ilustradores*: Xestos que acompañan e reforzan a nosa mensaxe. Normalmente fanse coas mans e cos brazos. Por exemplo realizar unha promesa estendendo os brazos e mostrando as palmas para reforzar a idea de sinceridade. Na antigüidade, o xesto de mostrar as palmas das mans era empregado para demostrar que non se portaban armas e mais para previr unha posible agresión. O correcto uso dos ilustradores potencia a nosa capacidade de persuasión.
 - *Os reguladores*: Xestos que marcan a quenda de interacción. Por exemplo, unha cabezada rápida cara ao final dunha conversa pode ser o indicador de acordo, aínda que tamén un sinal de desexo de intervención.
 - *Os adaptadores*: Xestos usados inconscientemente para manexar os nosos sentimentos e controlar as nosas respostas. Normalmente reflicten estados emocionais negativos. Rascarse a cabeza, tocarse o cabelo, xogar co anel,... son algúns destes sinais.
- Proxémicos. Son moitos os libros e artigos escritos acerca do establecemento e vixilancia de territorios por parte dos animais, no entanto, ata hai pouco non se descubriu que o home tamén posúe territorios. O profesor Edward HALL, profesor de antropoloxía da Universidade Noroeste (EUA) cuñou, na década dos sesenta, o termo «proxémica» que definiu como «el estudio de cómo estructuramos nuestro espacio personal de forma inconsciente» (MÍNGUEZ, 1999). A amplitude de espazo que require un animal depende das condicións en que se cría. Como a maioría dos animais, cada ser humano ten a súa propia burbulla de aire persoal que leva sempre con el; o seu tamaño depende da densidade de poboación do lugar onde se criou. O espazo persoal vén por tanto determinado culturalmente (PEASE, A. e B., 2006). Namentres algunhas culturas como a xaponesa están acostumadas ás multitudes, outras como as anglosaxoas prefiren os espazos amplos e manteren as distancias.

Se non temos en conta estas diferenzas pódense producir serios malentendidos como no caso do saúdo inicial entre persoas de diferentes culturas. Para un español a distancia correcta na presentación adoita ser menor que para un anglosaxón. Isto afecta tamén a tolerancia en relación co contacto corporal, como veremos máis adiante. Dentro da mesma cultura, tamén establecemos diferenzas nas distancias zonais (PEASE, A. e B., 2006), que se poden clasificar en:

- Zona íntima: Só acceden a ela persoas emocionalmente achegadas.
- Zona persoal: Establece a distancia que mantemos nos encontros sociais con amizades ou amigos.
- Zona social: A distancia que mantemos cos descoñecidos, por exemplo un fontaneiro no noso domicilio.
- Zona pública: É a distancia que adoptamos cando nos enfrontamos a un grupo numeroso de xente (un mitin político).

A invasión física do noso espazo persoal por parte dun descoñecido produce alteracións no noso corpo. O corazón bombea con máis forza, a adrenalina flúe dentro das veas e os músculos ténsanse como para responder fisicamente a un ataque. Un exemplo desta reacción á invasión do noso espazo vital pódese observar na reacción que case todas as persoas das distintas culturas (agás a xaponesa) teñen ao entraren no reducido espazo dun ascensor. Inconscientemente tentamos ocupar os recantos, evitamos a mirada dos demais (concentrándonos no chan ou no teito), e adoptamos unha expresión de póker para anularmos calquera indicación emocional.

O concepto de territorialidade do ser humano é de grande utilidade nas relacións laborais. Por exemplo, o lugar que eliximos cando sentamos nunha mesa de reunións permítenos dilucidar o grao de comunicación entre as partes. Sentarmos ao carón da outra parte implica un elevado grao de proximidade, mentres que adoptarmos unha posición frontal é interpretado como unha actitude de confronto.

3. Exemplos de aplicación da linguaxe non-verbal: análise do saúdo nun contexto político

O aperto de mans é o xesto de saúdo máis universal, e forma parte esencial das nosas primeiras impresións ao coñecermos outra persoa. A pesar de que a miúdo pensamos que un aperto de mans non é transcendental, este xesto pode revelar moita información.

Para que un aperto de mans funcione, é esencial que os participantes cooperen para que as súas mans coincidan. Alén disto, os apertos de mans poden variar segundo quen for o que os inicia, como se presentar a man, cantas sacudidas incluír e en que dirección, quen controlar o movemento, se for acompañado ou non dun sorriso, etc. E o xesto en por si, tamén pode variar en función da forza ou suavidade con que se estreitar a man.

De acordo con Allan e Bárbara PEASE (2006), estes son algúns dos estilos máis frecuentes de apertos de mans e os indicios delatores que os acompañan:

- *Aperto de mans «vertical»*: é o aperto de mans que se produce cunha actitude de igual a igual, o que crea un sentimento de respecto mutuo. Ambas as mans están en posición vertical e apértanse por completo. Os corpos sitúanse a pouca distancia e adoptan unha orientación frontal ou lixeiramente inclinada cara a adiante (indicación de interese). Existe un contacto visual directo, e por norma, non sendo que a situación o impida, a expresión facial vai acompañada dun sorriso.
- *Aperto coa «palma cara a abaixo»*: o que inicia o saúdo estende a súa man coa palma cara a abaixo, co que obriga o receptor a adoptar unha posición de submisión (palma cara a arriba). Procura transmitir unha imaxe de autoridade e de dominio.

- *Aperto dobre ou «de guante»*: para comezar, é o preferido dos políticos, de feito tamén se coñece como «o saúdo dos políticos». Ten lugar cando alguén desexa levar a cabo un aperto de mans máis entusiasta e fraternal, e con este fin rodea a man dereita do seu interlocutor entre as súas mans. O normal é que este xesto vaia acompañado dun contacto visual directo e dun sorriso. Quen o inicia, en efecto, está tentando transmitir a impresión de que é unha persoa honesta e merecente de confianza, aínda que leva implícito a asunción dun certo risco, porque no caso de se empregar con alguén a quen se acaba de coñecer pode ter o efecto contrario.
- *Aperto «lánguido» ou de «man de peixe»*: é difícil encontrar unha outra forma de saúdo tan pouco agradable como o así denominado. Referímonos a cando alguén nos ofrece unha man totalmente relaxada. A maior parte das persoas asocian este aperto sen forza cunha persoa insegura. Por outro lado, cabe pensar que quen lle ofrece a outro unha man flácida é alguén que, ademais, non conecta ou non pretende facer o menor esforzo por conectar coa outra persoa.
- *Aperto «crebaosos» ou «tritador de cotobelos»*: é sen ningunha dúbida o máis temido de todos os apertos de mans, porque deixa un recordo indeleble na memoria (e mais nos dedos) do receptor. Denota a personalidade agresiva dalguén que, sen previo aviso, tenta desmoralizar o seu opoñente facéndolle estalar os cotobelos. Ás veces, este xesto de fortaleza realízase de forma inconsciente, porén, a maior parte das veces ten por obxectivo deixar en evidencia a posición de forza ou poder sobre a outra persoa.
- *Aperto de mans «lapa»*: así se denomina o aperto da persoa que, cando che dá a man, non cha solta. Deste modo, o que durante un tempo prolongado mantén agarrada a man do outro pode marcar o ritmo e obrigar o seu interlocutor a prestar máis atención.
- *Aperto de mans «cóncavo»*: é o practicado polas persoas con excesiva transpiración nas mans, que procuran minimizar ese problema facendo un pequeno oco coa palma para reducir a área de contacto da súa man coa da outra persoa. Tamén se di que é o saúdo das persoas que teñen as mans demasiado grandes.
- *Aperto de mans «reforzado»*: prodúcese cando alguén coloca a súa man dereita no pulso, cóbado, antebrazo ou ombreiro do interlocutor. As persoas que levan a cabo este aperto de mans reforzado amosan a través deste xesto un apego cara a outra persoa, dado que incrementan a cantidade do contacto físico. Canto máis arriba se produza o reforzo, máis proximidade se tenta transmitir. Deste modo, ademais, asumen o control da situación de forma automática. Non se aconsella a súa utilización no caso de coñecermos pouco o noso interlocutor (porque rompe a distancia persoal), ou se a relación non for afable, posto que produce o efecto contrario ao desexado.
- *Aperto pola «punta dos dedos»*: en principio, a suxeición pola punta dos dedos dáse nun aperto de mans en que un dos participantes suxeita por equivocación os dedos da outra persoa, no canto de lle apertar a man enteira. PEASE, en calquera caso, tamén advirte da existencia dunha actitude deliberada, segundo a cal o obxectivo principal deste saúdo sería manter o receptor a unha distancia cómoda. É por isto que tamén o denominaron «aperto de mans do bispo» porque antes os bispos non estreitaban abertamente a man dos fregueses senón que, para evitaren que o seu espazo persoal fose invadido e marcaren as distancias, poñían ao seu alcance só a punta dos dedos, e estes bicaban o anel.

Como exemplo de aplicación práctica da lectura dunha linguaxe corporal nas relacións interpersoais no nivel profesional, escollemos unha serie de imaxes que reflicten o xesto de saúdo entre diferentes persoeiros do ámbito político.

Na primeira imaxe podemos observar o tenso aperto de mans que se produciu entre José Luis Rodríguez ZAPATERO e Mariano RAJOY no acto de inauguración do monumento ás vítimas do atentado do 11 de maio de 2004 en Madrid. Esta era, tamén a primeira vez que se encontraban após a manifestación do Partido Popular en contra da concesión de prisión atenuada para o etarra Iñaki de Juana Chaos. Como se pode ver, a distancia física entre eles é grande e, tal e como recolleu o propio xornalista no pé da foto, trátase dun «tenso saludo (...), no hubo diálogo entre ellos. Sólo intercambiaron un protocolario apretón de manos». A extensión do brazo identifica a RAJOY como iniciador do saúdo, porén o corpo de ZAPATERO non se orienta cara ao de RAJOY para recibir o seu aperto de mans.

Imaxe 1: El País, 12.03.2007



A diferenza da foto anterior, na imaxe 2 RAJOY e ZAPATERO volven saudarse nun contexto relacionado co terrorismo. Nesta ocasión trátase do funeral polo brigada de artillería Luis Conde de la Cruz. A actitude ante a loita contra o terrorismo do goberno e a oposición unificouse tras as últimas eleccións xerais.

Como se observa, a proximidade é a natural nun saúdo sincero, e o contacto visual e o aperto de mans vertical revelan unha relación de igual a igual. O sorriso está ausente en ambas as fotos por mor do contexto das dúas.



El presidente del Gobierno saluda al líder de la oposición, Mariano Rajoy, a su llegada al funeral A. TANARRO

Como exemplo da implicación das *diferenzas de xénero e culturais* na linguaxe corporal na política, na imaxe 4 presentamos o saúdo entre o candidato á presidencia americana polo Partido Republicano, John MCCAIN, e a súa candidata á vicepresidencia, Sarah PALIN, ao concluíren un mitin en plena campaña electoral 2008. Dado que se trata da primeira candidatura «mixta» en xénero na historia do partido, o saúdo entre ambos deu lugar a un debate de protocolo electoral para determinar que tipos de xestos son aceptables entre homes e mulleres sen vinculación conxugal na primeira liña política.

Na primeira candidatura mixta, por parte do partido demócrata hai un cuarto de século, a consigna imperante era «evitar por todos o medios calquera contacto físico». Nesta ocasión, a consigna transfórmase nun «abrazo si, bicos non». O aperto de mans é substituído por un abrazo sen bico na meixela, xesto reservado para a esposa do candidato, que como é tradicional nos Estados Unidos tamén participa activamente na campaña.

Esta cordialidade representada polo contacto físico entre os candidatos chama a atención nunha cultura que evita o contacto corporal en público. O senador MCCAIN inicia o abrazo e parece demostrar non só o seu entusiasmo cara a PALIN, senón que na opinión dos analistas políticos americanos⁴ o xesto provoca unha sensación de protección paternal que ela debería evitar.

Por outra parte, Sarah PALIN con rostro serio aparece retirando o seu corpo lixeiramente cara a atrás para gañar espazo entre ambos, co que xera unha impresión negativa na recepción do abrazo. O aperto de mans sería máis acaído dentro desta cultura, en especial para reforzar a relación de igual a igual⁵.

4 Na opinión de Leticia BALDRIDGE, secretaria social na Casa Branca de Jacqueline KENNEDY; ABC 23-09-2008. p.32.

5 Ao xuízo de Leticia BALDRIDGE (ver nota ao pé 5).



John McCain y Sarah Palin se abrazan durante la convención republicana el pasado día 3

REUTERS

Bibliografía

- ACREDOLO, L. e GOODWYN, S. (2001). *Cómo potenciar la inteligencia del bebé*, Barcelona: Amat Editorial.
- ANDERSEN, P. (2004). *The complete idiot's guide to body language*, New York: Penguin Group.
- ANTUNEZ, I. (2006). «Aproximación al paralenguaje: Análisis de casos en Harry Potter and the philosopher's stone», en *Revista Electrónica de Estudios Filológicos*, Nº 11, xullo 2006.
- CESTERO, A. (1999). *Comunicación no verbal y enseñanza de lenguas extranjeras*, Madrid: Arco Libros.
- COLLETT, P. (2005). *El libro de los indicios delatores*, Barcelona: Robin Book.
- COOPER, K. (1982). *Comunicación no verbal para ejecutivos*, México. D.F: Interamericana.
- DAVIS, F. (2005). *La comunicación no verbal*, Madrid: Alianza Editorial.
- DARWIN, C. (1998). *The expresión of emotions in man and animals*, New York: Oxford University Press.
- DESCAMPS, M. A. (1990). *El lenguaje del cuerpo y la comunicación corporal*, Bilbao: Deusto.
- EKMANN, P. (2007). *Emotions revealed. Recognizing faces and feelings to improve communication and emotional life*, New York: Owl Books.
- GOLEMAN, D. (2006). *Inteligencia social*, Barcelona: Círculo de Lectores.
- HARGRAVE, J. (2002). *Strictly business body language*, Iowa: Kendall/Hunt Publishing Company.
- KNAPP, L. M. (1982). *La comunicación no verbal*, Barcelona: Paidós Comunicación.
- MEHRABIAN, A. (1971). *Silent messages*, Belmont (California): Wadsworth.
- MINGUEZ, A. (1999). *La otra comunicación: Comunicación no verbal*, Madrid: Esic Editorial.
- MORRIS, D.; COLLETT, P.; Marsh, P. e O'SHAUGHNESSY, M. (1979). *Gestures: Their origins and distribution*, Nova York: Stein and Day Publishers.
- NELSON, Ch. e DE HAAN, M. (1997). «A neurobehavioral approach to the recognition of facial expressions in infancy», en RUSSELL, A. J. e FERNÁNDEZ-DOLS, J. M. *The psychology of facial expression*, Cambridge: Cambridge University Press.
- PEASE, A. e B. (2006). *El lenguaje del cuerpo*, Barcelona: Amat Editorial.
- THOMSON, P. (1999). *Los secretos de la comunicación*, Barcelona: Ediciones Granica.

CUARTA PARTE: XESTIÓN DO COÑECEMENTO E FORMACIÓN DE DIRECTIVOS

CAPÍTULO 11. A XESTIÓN DO COÑECEMENTO COMO FERRAMENTA PARA AS ORGANIZACIÓNS PÚBLICAS

Autor

Joaquim Tres Viladomat

1. Introducción

A importancia estratéxica do coñecemento, tanto nos procesos de desenvolvemento dos países como na vantaxe competitiva das organizacións é hoxe innegable. As organizacións, tanto privadas como públicas, que son capaces de identificar, sistematizar e utilizar o coñecemento para o logro dos seus obxectivos, teñen éxito porque se adaptan con intelixencia aos constantes cambios que se producen, cada vez con maior rapidez; as que non son capaces, languidecen ata desaparecer ou ser substituídas, pois xa non son relevantes nin necesarias.

Un método relativamente recente para alcanzar esta vantaxe competitiva necesaria das organizacións no sector privado son os sistemas de xestión do coñecemento, postos en marcha coa divulgación das tecnoloxías da información e a comunicación (TIC) a mediados da década de 1990. Con posterioridade, algunhas organizacións públicas pioneiras na orientación cara aos usuarios de servizos e cidadáns sumáronse á utilización do coñecemento como elemento estratéxico e compoñente esencial dos servizos aos usuarios. Algúns autores consideraron que se trataba dunha moda, mais fronte a eles están esoutros que xulgan que a xestión do coñecemento incluso ten carácter de disciplina (PONZI, 2004)¹. Estes sistemas de xestión do coñecemento evolucionaron e xa non se basean só en sistemas informáticos que albergan repositorios de información, senón que se complementaron esencialmente coas comunidades de práctica nas que participan persoas voluntariamente, que achegan diferentes perspectivas sobre un problema ou unha oportunidade e cuxo obxectivo central é aprenderen para melloraren a súa práctica. Na realidade, os diferentes compoñentes que constitúen un sistema de xestión do coñecemento dunha organización tentan polo xeral desenterrar un capital de coñecemento importante e aletargado que se acha nas mentes dos profesionais (coñecemento tácito) e nas relacións que a propia organización mantén co seu contorno. Xa que logo, adoptar sistemas de xestión do coñecemento apropiados ás necesidades e dimensións das organizacións xa foren privadas

¹ L. J. PONZI probou que non se trata dunha moda, tomando como base o número de publicacións anuais sobre a materia. Pese a que é certo, que houbo unha grande efervescencia intelectual nos inicios cun importante número de publicacións que logo descendeu, PONZI demostra que existe un número de publicacións por ano sobre xestión do coñecemento que supera o doutras disciplinas máis establecidas.

ou públicas resulta fundamental para navegar nun contexto moi intensivo en coñecemento, caracterizado polos súas continuas mudanzas. No caso da xestión pública, a demanda cidadá sobre a política pública é cada vez máis esixente e require dunha rendición de contas máis transparente. Utilizar o coñecemento sistematizado para mellorar a eficiencia pública converteuse nun aspecto cada vez máis relevante.

Este capítulo inspírase na experiencia propia no desenvolvemento e implementación de estratexias de xestión do coñecemento, en especial, nunha das máis recentes no Fondo Multilateral de Investimentos (FOMIN) en Washington D. C. (Os Estados Unidos de América), que deseguido se expón. Escolleuse esta experiencia porque se considera que pode contribuír á reflexión entre os xestores públicos que desexan promover o cambio positivo por medio de proxectos en que a utilización do coñecemento pode ser un factor de éxito. O FOMIN, pese ao seu carácter multilateral e de apoio ao sector privado, é unha organización con grandes similitudes co sector público.

O FOMIN fundouse en 1993 para favorecer o crecemento económico a través do investimento privado. Administrado polo Banco Interamericano de Desenvolvemento, dedica un 70 % dos seus fondos a doazóns para cooperación técnica, a organizacións da sociedade civil (OSC) e do sector privado, e un 30 % a préstamos e investimentos en institucións microfinanceiras e investimentos en fondos para o medio ambiente e a tecnoloxía.

O tamaño medio dos seus proxectos é dun millón cen mil dólares. Logo de quince anos de importantes achegas ao desenvolvemento do micro e mais do pequeno sector privado da rexión latinoamericana (denominada neste capítulo «rexión»), o FOMIN realizou unha reposición de capital en 2007 (coñecida como FOMIN II) e desde aquela, practicamente todos os países da rexión son membros. Un número notable de países de Europa occidental, e tamén Corea e O Xapón son membros. Pola súa banda, A China está en proceso de se converter no seu terceiro membro asiático. En total, o FOMIN reunirá a 40 países en 2009².

No marco do novo mandato ampliado do FOMIN II de promoción do crecemento económico e da redución da pobreza, a través do investimento privado e do desenvolvemento do sector privado, establece que o FOMIN comparta coñecemento que asista ao sector privado, en particular ás micro e ás pequenas empresas, e que, entre outras actividades, as operacións do FOMIN estean dirixidas a compartir o coñecemento e as leccións aprendidas das súas iniciativas. O novo mandato tamén establece que o impacto do desenvolvemento do FOMIN será medido, alén doutros indicadores, pola súa capacidade de difusión pública das leccións apresas e os resultados dos seus proxectos.³ Co pleno apoio dos seus doadores, a administración do FOMIN emprende, coa achega do autor deste capítulo, a iniciativa de xestión do coñecemento, K2Practice (*Knowledge to Practice*, «Coñecemento para o desenvolvemento»), para contribuír decisivamente a todo iso e mais á conversión do FOMIN nun «fondo de coñecemento». O novo mandato do FOMIN II e a decisión de emprender a Iniciativa K2Practice sitúan o FOMIN na fronteira da innovación entre os diferentes organismos multilaterais de desenvolvemento da rexión.

Na actualidade, o FOMIN representa, en gran medida, un fondo de coñecemento a través dos seus proxectos, os cales, por riba de prestaren apoio financeiro, transforman sobre todo o coñecemento tácito en explícito, conxuntamente coas axencias executoras (AE) dos seus proxectos, para lograren a transformación de realidades concretas. O FOMIN non é un caso illado e a súa experiencia é moi

² A descrición completa do FOMIN e a listaxe de todos os seus membros pode consultarse en <www.iadb.org/fomin>.

³ Acordo de establecemento do Fondo Multilateral de Investimentos II, artigo I, sección 2 (e) e artigo III, sección 2 (IV), respectivamente.

semellante á de organizacións do sector público, cuxa orientación ao cidadán de forma eficaz é posible grazas a que se soubo sistematizar o coñecemento xerado pola experiencia anterior para ofrecer un servizo de calidade a través de proxectos que conteñen as leccións apresas do pasado.

Este capítulo salienta, en primeiro lugar, a importancia do coñecemento e a aprendizaxe no contexto da sociedade do coñecemento, tanto na economía como nas organizacións, para logo explicar brevemente a contribución que realizan a estas, os sistemas de xestión do coñecemento. Despois analízase como se aprenderon e divulgaron as leccións no marco do FOMIN I e, unha vez xustificada a necesidade de que o FOMIN II se dote dun sistema formal de xestión do coñecemento adaptado ás súas dimensións e necesidades, preséntanse os catro compoñentes principais do seu sistema⁴. Este sistema repousa en a) uns repositorios de información ben organizados e fiables; en b) as comunidades de práctica ou aprendizaxe, que permiten compartir o coñecemento xerado e identificado no contorno institucional do FOMIN, especialmente das súas AE; c) a análise profunda dos resultados dos proxectos executados para promover a replicabilidade noutros contextos e a maior escala, ao paso que se fomentan alianzas estratéxicas e, finalmente, d) a modificación do sistema de incentivos ao persoal e a capacitación dos profesionais do FOMIN, pois se considera que o coñecemento é unha dimensión que se debe incorporar institucionalmente no perfil profesional nunha organización.

Antes de pasar ás conclusións, expóñense os riscos máis frecuentes que encaran as organizacións ao emprenderen unha estratexia de xestión do coñecemento. Logo, conclúese que o coñecemento xerado polas organizacións debe ser tratado de xeito estratéxico. No caso do FOMIN, após quince anos de actividade, estableceu a Iniciativa K2Practice, experiencia que se podería trasladar á Administración pública, con algúns axustes, especialmente necesarios na parte dos incentivos. Despois de recoñecer que, no fondo, o coñecemento no FOMIN está inserido nos seus proxectos e que ese é o elemento verdadeiramente determinante en todas as súas accións, constátase que, na súa primeira etapa, o FOMIN aprendeu sobre todo do ciclo do proxecto e con maior intensidade cando agrupou os proxectos en familias temáticas (denominadas *clusters*). Con todo, gran parte deste coñecemento reside sobre todo nas AE e nas oficinas do FOMIN na rexión, polo que fica xustifico un sistema que sexa capaz de identificar, organizar, validar e espallar este coñecemento para que o utilicen os que máis o necesiten. Respecto de se a xestión do coñecemento pode ser unha ferramenta para as organizacións públicas, a conclusión que se tira é positiva, pois o exercicio de tomar os compoñentes da estratexia do FOMIN amosa con claridade que poden ser desenvolvidos de xeito eficaz, adaptándoos ás necesidades e posibilidades das unidades que os decidan aplicar na Administración pública.

2. O coñecemento na sociedade e nas organizacións

Arestora, a importancia do coñecemento nos procesos de desenvolvemento e na competitividade das organizacións é indiscutible. O coñecemento converteuse na forza económica dominante nos nosos tempos e a súa utilización, nun aspecto chave para navegar con éxito na sociedade do coñecemento, caracterizada, fundamentalmente, por un uso moi intensivo deste como recurso na economía en xeral e pola importancia que cobra na xeración de novos postos de traballo, en particular nos sectores relativamente máis innovadores das economías, os cales, á súa vez, teñen un efecto de arrastre sobre o resto dos sectores.

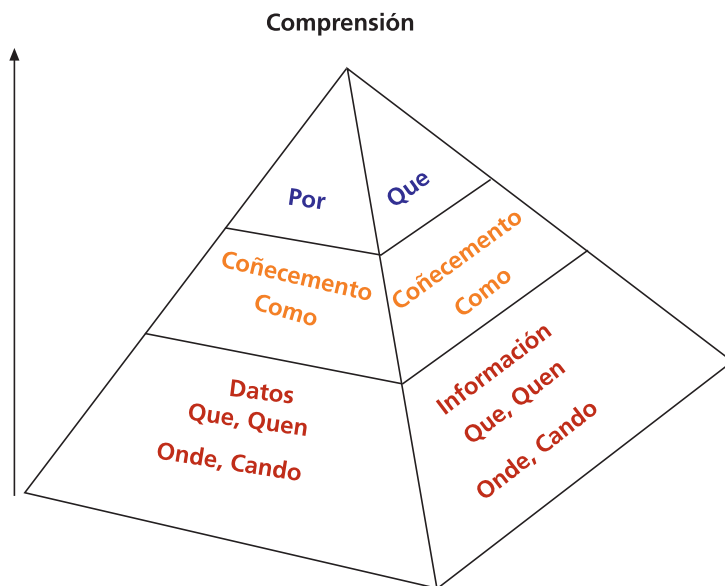
Mais precisamente, a sociedade do coñecemento tamén se caracteriza por un acceso aberto e rápido á información e ao coñecemento, por unha maior capacidade de absorber e interpretar a infor-

⁴ Con posterioridade, realízase un breve exercicio sobre aspectos relevantes do deseño e implementación da estratexia de xestión do coñecemento do FOMIN para organizacións da Administración pública.

mación e polas oportunidades para utilizar o coñecemento na toma de decisións ben informadas. Algúns expertos sinalaron que a sociedade do coñecemento é, alén dun medio para o desenvolvemento, un factor de empoderamento cidadán⁵. No entanto, a aparición desta sociedade do coñecemento volveu aínda máis evidentes as desigualdades sociais tanto dentro como entre os países, e abriu a denominada fenda dixital, concepto que ilustra esta desigualdade entre «info-ricos» e «info-pobres». As organizacións tamén resultan afectadas pola fenda dixital, por iso é importante que consideren o coñecemento desde formulacións estratéxicas.

Ao longo do tempo ou das diferentes culturas, non houbo nunca unha definición de coñecemento comunmente aceptada⁶. Con todo, frecuentemente, no contexto da xestión do coñecemento, resulta útil referirse a este como as ideas ou a comprensión que unha entidade posúe e que se utilizan para realizar accións encamiñadas ao logro dos seus obxectivos.⁷ Neste sentido e contexto, da mesma maneira que a información responde a *que, quen, onde* e *cando*, o coñecemento e a comprensión responden ás preguntas *como* e *por que*, respectivamente. As organizacións contan con abundantes datos e información, porén, están máis carentes de coñecemento e comprensión. A razón é simple, xa que, nas organizacións se realiza un proceso natural de selección dos datos para chegar á cúspide da pirámide do coñecemento (figura 1) e só aquilo que ten un valor estratéxico para manter a vantaxe competitiva dunha organización paga a pena que faga o percorrido ata se someter ás preguntas de *como* e *por que* na cúspide.

Figura 1. Datos, información, coñecemento e comprensión nunha organización



Fonte: elaboración propia.

5 Robert CHAMBERS e Amartya SEN, entre os máis destacados.

6 Por razóns de espazo non se realiza aquí unha revisión da literatura que presente o debate sobre os polémicos conceptos do coñecemento e a súa xestión. Aquí só se definen os que o FOMIN adoptou para a súa Iniciativa K2Practice. Porén, cómpre resaltar unha corrente crítica sobre os conceptos aquí utilizados, a que sostén que o coñecemento non se pode xestionar, porque só se acha na mente das persoas e cando elas o verbalizan, convértese en información, e cando os receptores captan esta e a procesan nas súas mentes cos seus códigos culturais correspondentes, volve ser coñecemento, mais non necesariamente o mesmo que verbalizou o emisor. Para unha visión escéptica da xestión do coñecemento, véxase WILSON (2002); para unha perspectiva intercultural do coñecemento, véxanse CUMMINGS et al. (2006); GUMUCIO (2006); e POWELL (2006).

7 Este concepto foi extraído de <www.stevedenning.com/what_knowledge.html>.

O coñecemento de seu é un recurso renovable, acumulable e ilimitado polo que respecta á accesibilidade. Se se comparte, aumenta a súa utilidade. Emporiso, a importancia e abundancia do coñecemento non garanten o seu bo uso. De feito, un exceso de coñecemento mal xestionado tende a xerar máis confusión que clareza, conque é importante que o coñecemento se organice ben e existan canles axeitadas para que os que o producen, o compartan cos que máis o necesitan.

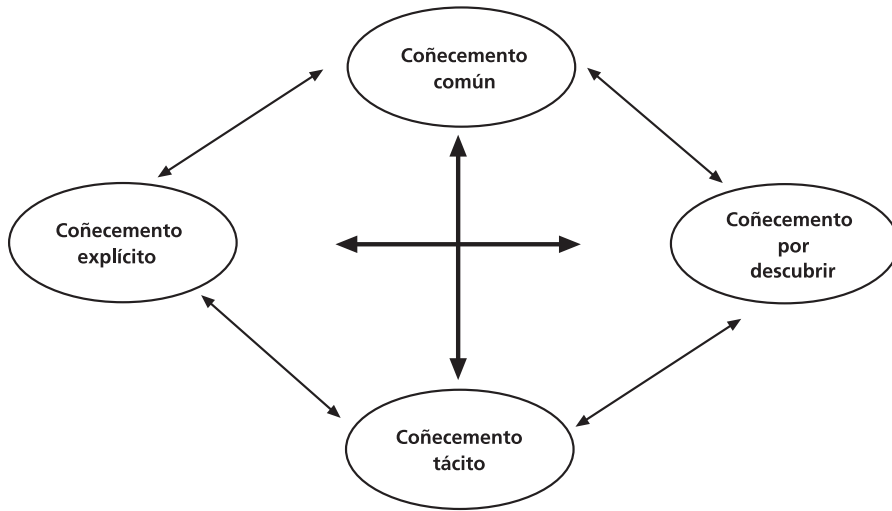
Por xestión do coñecemento enténdese un conxunto de prácticas que as organizacións utilizan para crear, identificar, organizar, validar e espallar coñecemento con miras ao logro dos seus obxectivos, a través da súa reutilización e da aprendizaxe. Cada vez é máis común a frase «compartir coñecemento», como sinónimo da súa xestión, porque xera un maior consenso e describe o que realmente fan estes sistemas: compartir.

Existen diferentes tipos de coñecemento que requiren un tratamento loxicamente diferenciado desde a xestión, porque ofrecen a esta, oportunidades e retos tamén diferentes:

- O coñecemento explícito é o que se codificou en documentos, prácticas ou capacitación. Os desafíos principais que o seu tratamento representa son que se capture só o coñecemento considerado relevante para non perder eficiencia; que se organice de tal xeito que se teña acceso a este de maneira práctica e económica, e que se espalle correctamente entre as audiencias interesadas.
- O coñecemento tácito atópase nas experiencias e mentes das persoas; por tanto é moi abundante e a miúdo redundante. O desafío principal é como se captura e se converte en explícito. Con frecuencia xéranse espazos presenciais e virtuais para compartir este coñecemento e beneficiar así a máis persoas.
- O coñecemento común áchase na organización e pode ser explícito na práctica, ou tácito, que se asume como explícito. Así e todo, a súa codificación reporta enormes beneficios e satisfaccións. Un bo exemplo son as guías de benvinda para novos empregados ou todas as guías que responden sistematicamente sobre como levar a cabo procesos, por exemplo, unha guía de formulación de proxectos. O desafío principal deste tipo de coñecemento é seleccionar que se codifica e que beneficios retribúe.
- Ao cabo, está o coñecemento por descubrir, que existe, aínda que non se sabe onde está ou como se desentraña. O desafío principal é identificalo e saber que impacto tería na organización.

Non é posible tratar estes catro tipos de coñecemento de forma illada porque se solapan e relacionan entre si, tal como se observa na figura 2.

Figura 2. Tipos de coñecemento nunha organización



Fonte: Rosenberg, M. (2006).

O coñecemento e a información confúndense ou intercámbianse con profusión, porén, mentres a información cada vez se pode xerar e intercambiar con maior rapidez grazas ás novas tecnoloxías, co coñecemento non ocorre o mesmo, porque se relaciona cun terceiro concepto: a aprendizaxe, que implica transformar o coñecemento e a experiencia nunha acción subseguinte, mellorada e aplicable noutros contextos (EYBEN, 2006)⁸. Precisamente este coñecemento e esta comprensión son os que xeran aprendizaxe e os que na realidade interesan ás organizacións e aos fondos de desenvolvemento como o FOMIN, dada, neste último caso, a súa función de laboratorio de desenvolvemento de proxectos do sector privado.

3. A xustificación dos sistemas de xestión do coñecemento

Na actualidade, os sistemas de xestión do coñecemento nas organizacións adquiren un valor maior cando se consideran os cambios que se producen no concepto, lugares e estilos de traballo. Hoxe os profesionais son altamente móbiles e o seu lugar de traballo, alén da oficina, son os aeroportos, os medios de transporte, os hoteis, a súa propia casa ou as oficinas dos seus socios. Así mesmo, as organizacións traballan en diferentes países e en distintos fusos horarios.

Os sistemas de xestión do coñecemento non só se xustifican porque permiten flexibilidade e acceso á información e ao coñecemento por parte dos empregados e das súas organizacións, senón tamén pola redución de custos que representarían.

Alguns expertos tentaron cuantificar os custos de non acharen a información. Os seus cálculos indican que case 40 % dos usuarios corporativos non atopan a información que necesitan para realizar o seu traballo nas intranets das súas empresas e que os empregados que fan un uso intensivo do coñecemento nestas pasan entre o 15 % e o 35 % do seu tempo buscando información, porén só a metade das veces achán o que realmente procuran (FELDMAN e SHERMAN, 2004).

⁸ Cómpre apuntar que o proceso sinalado nesta pirámide do coñecemento da figura 1 simplifica en gran medida os procesos que realmente suceden nas organizacións, onde o proceso de selección ocorre tamén de maneira informal e menos sistemática do que se deduce do gráfico.

Parte destas ineficiencias teñen relación co tempo utilizado en volver escribir algo similar a outra cousa xa existente e que non se pode atopar (FELDMAN e SHERMAN, 2004). Un sistema de xestión do coñecemento adecuado debe reducir ineficiencias como as que se describiron ou outras que se deriven destas.

4. O coñecemento no FOMIN e os seus novos contextos

No FOMIN, como parte do proceso para establecer un sistema de xestión do coñecemento examinouse como se levou a cabo a aprendizaxe no FOMIN I⁹ e constatouse que a aprendizaxe se centrara fundamentalmente nas diversas fases do ciclo do proxecto, e que era a execución —especialmente rica no caso dos *clusters* de proxectos— a que permitiu o intercambio de información e a xeración de novo coñecemento. Un esforzo pioneiro por compartir coñecemento no FOMIN a partir de comunidades foi o seu Programa de socios para a innovación (véxase <www.iadb.org/FOMIN>). Nesta análise, tamén se concluíu que as COF (Oficinas de País do BID e do FOMIN, polas súas siglas en inglés) permitían a confluencia das diferentes fases do proxecto e, por tanto, de coñecemento.

Cómpre salientar que, dado que o FOMIN traballa sempre cunha axencia executora local (AE) que desenvolve o proxecto, unha parte importante do coñecemento que se xera a partir deste reside na AE, polo que as iniciativas do sistema de xestión do coñecemento sempre deben tomar en conta a aquelas, incluso para a difusión das leccións apresas e a súa posible replicabilidade.

O FOMIN tamén aprendeu nos espazos de deliberación e aprobación de proxectos, onde estes son mellorados por persoas que non participaron na súa identificación nin na formulación. É necesario resaltar, neste contexto, que a difusión de coñecemento e o ciclo do proxecto nunca estiveron illados, porque os proxectos do FOMIN son en si mesmos instrumentos que transfiren coñecemento cara a e entre as realidades locais.

Deste exame da aprendizaxe, afirmase que o FOMIN aprendeu moito desde o seu establecemento, porén, como noutras organizacións, isto foi máis individual que colectivo e sistemático. No entanto, o contexto do FOMIN II será máis esixente que na fase anterior e a innovación será unha tarefa máis desafiante logo de quince anos de actividade e dos grandes avances logrados na rexión para reducir a pobreza e a desigualdade, e aumentar a competitividade internacional cun sector privado con maior peso e máis vibrante.

A xustificación principal da Iniciativa K2Practice é que o volume acumulado e anual de operacións é xa importante (máis de mil duascentas e aproximadamente cento trinta, respectivamente). Finalizaron xa máis de catrocentos proxectos, volumes que xeran retos adicionais para o FOMIN no que se refire á organización e difusión do coñecemento. Para alén disto, o Fondo traballou con máis de oitocentas organizacións do sector privado e da sociedade civil e tenta utilizar este capital social tamén para o logro dos seus obxectivos. Estes volumes de operacións e relacións obrigan a xestionar o coñecemento interno e externo máis eficazmente, para contribuír a unha melloría xeral da eficiencia e, en particular, á hora de utilizar o seu coñecemento e as leccións que aprendeu para a replicabilidade noutros contextos e a maior escala.

9 O FOMIN I vai desde o seu establecemento en 1993 ata marzo de 2007, cando entrou en vigor o Convenio FOMIN II despois do proceso de ratificación dos estados membros, aínda que os países doadores xa reformaran o seu mandato con anterioridade.

5. O sistema de xestión do coñecemento

As organizacións dótanse normalmente de tres elementos fundamentais nos seus sistemas de xestión do coñecemento: os repositorios de información, as comunidades de práctica, e o acceso a expertos con coñecementos específicos, que poden ser de interese xeral para a organización. No caso do FOMIN, polas súas características específicas, o sistema dotouse dun cuarto compoñente: a adaptación ao cambio organizacional. Exponse deseguido, os que utiliza o sistema de xestión do coñecemento do FOMIN, K2Practice:

- *Compoñente 1: repositorio de información.* Actualmente, é a fonte de información en liña que, organizada lóxica e centralizadamente, actúa como almacén virtual de información dentro dun sistema de xestión do coñecemento. As súas características fundamentais son: coherencia na organización, facilidade na procura de información, contido veraz e actualización permanente.
- *Compoñente 2: comunidades de aprendizaxe FOMIN.* Unha comunidade de práctica confórmaa un grupo de persoas que comparten un interese e paixón comúns e que se vinculan de xeito voluntario a un proceso de aprendizaxe colectiva (WENGER, 1999). Estas comunidades buscan mellorar o nivel de participación, a apropiación de ideas e procesos entre os participantes, así como a eficacia no logro de obxectivos nas organizacións. O FOMIN xa comezou a desenvolver comunidades de práctica, denominadas «comunidades de aprendizaxe», pezas fundamentais do seu sistema de xestión do coñecemento, K2Practice. O FOMIN optou por lle outorgar maior protagonismo a este compoñente porque as súas características aconsellan unha estratexia máis inclinada á personificación que á codificación debido á rica relación que ten coas súas AE e ao papel de promotor do desenvolvemento que se lle deu no seu mandato¹⁰. Máis que crear unha estrutura nova, téntase reforzar o enfoque do coñecemento aplicado á arquitectura existente no FOMIN (*clusters*, redes, reunións informais nos países con AE) e fomentar o intercambio de experiencias, coñecementos adquiridos e boas prácticas. As devanditas comunidades, unha vez constituídas, empezaron a asumir o reto de crear e compartir coñecemento para promover a replicabilidade de proxectos e experiencias. De grande interese resultan as experiencias pioneiras do FOMIN no Uruguai e na Arxentina, que están funcionando desde agosto de 2007.
- *Compoñente 3: leccións e experiencias para a replicabilidade.* A aprendizaxe de leccións no FOMIN implica, primeiro, unha revisión dos documentos relacionados cos proxectos agrupados tematicamente (denominados *clusters*) e a realización de estudos analíticos sobre o terreo que permita acceder ao coñecemento do persoal das COF, das AE e dos beneficiarios mesmos. Esta análise está permitindo, por unha banda, facer recomendacións ao FOMIN para replicar as súas experiencias noutros contextos e escalas, identificar socios potenciais para esta causa, redireccionar e identificar os temas innovadores para futuros proxectos. Doutra banda, permitirá pór a disposición do propio FOMIN e do seu contorno, expertos que adquiran coñecementos específicos e útiles para o desenvolvemento posterior de proxectos. Neste compoñente, o FOMIN está desenvolvendo guías de aprendizaxe, cuxo obxectivo é sistematizar as leccións apresas e difundilas a través de cursos con actores interesados na súa utilización para mellorar a súa práctica. Trátase dun terceiro compoñente relativamente heterodoxo nun sistema de xestión do coñecemento, porque normalmente este compoñente se circunscribe á identificación, organización e acceso a expertos.

¹⁰ Na literatura de xestión do coñecemento, considérase de forma xenérica que as organizacións son pouco capaces de promover a xestión do coñecemento de maneira equilibrada entre a personificación e a codificación. Normalmente, a relación é de 80-20 % entre as dúas inclinacións e esta relación depende das características e necesidades de cada organización.

- *Compoñente 4: adaptación ao cambio organizacional.* A introdución de sistemas de xestión do coñecemento supón necesariamente cambios na organización en maior ou menor medida, e o FOMIN non é unha excepción. Neste proceso de adaptación, e no contexto do novo mandato, os cambios organizacionais do FOMIN serán graduais e cunha orientación que destaque as fortalezas existentes, mediante a utilización maior e efectiva das leccións aprendidas.

Neste contexto, hai organizacións que incorporan a xestión do coñecemento no seu sistema formal de incentivos ao persoal, e o FOMIN estuda o xeito de o facer a partir do actual sistema de desempeño do persoal (denominado Individual Performance Planning and Review, IPPR) co fin de que se valore a participación dos especialistas en actividades de xestión do coñecemento. Tamén estimará tomar medidas que permitan a creación de incentivos informais.

Un sistema de xestión do coñecemento require de principios reitores que o guíen. No FOMIN, igual que fixeron noutras organizacións, adoptáronse: 1) a organización lóxica da información; 2) a flexibilidade para incorporar as necesidades dos usuarios (internos e externos); 3) a accesibilidade diferenciada ao repositorio de información a partir das necesidades dos usuarios, tanto na internet como na intranet; 4) a participación dos diferentes grupos de usuarios na identificación, xeración e difusión da información e do coñecemento; 5) a capacidade para compartir ideas a partir da colaboración; 6) a rendición de contas aos diferentes grupos de usuarios; e 7) o deseño modular que permita o crecemento en función das necesidades futuras.

Como apoio á Iniciativa K2Practice, a administración do FOMIN puxo en marcha un proxecto de modernización do seu portal de internet, chamado a se converter no principal complemento e plataforma do sistema de xestión do coñecemento. As súas características son a orientación cara aos obxectivos, necesidades e expectativas dos seus clientes e clientes potenciais; a creación dunha comunidade de axentes de cambio que promovan o crecemento con inclusión a través do desenvolvemento do sector privado; a promoción da participación dos axentes implicados a través do intercambio de ideas, información e coñecemento; a capacidade de incidir na mellora constante na identificación de novos proxectos innovadores que contribúa a unha carteira maior e de mellor calidade; a difusión do cambio positivo xerado polos proxectos do FOMIN, deixando que este asuma paulatinamente un papel de facilitador deste intercambio de coñecemento, por medio das experiencias prácticas.

Neste apartado cómpre destacar a sección de «Ideas novas» no sitio web, que o FOMIN utiliza para contrastar e debater as súas ideas innovadoras con persoas externas á organización, mais con coñecementos e experiencia sólidos nos países da rexión, antes de formular un proxecto pioneiro nunha área nova. Desde o seu lanzamento en setembro de 2007 realizáronse xa sete foros virtuais sobre goberno corporativo para empresas familiares, industrias culturais, acceso universal ás tecnoloxías da información e a comunicación, servizos financeiros a través da tecnoloxía móbil, propiedade intelectual e promoción da *empresarialidade* a partir do *reemprendemento* de empresas frustradas.

6. A xestión do coñecemento como ferramenta na Administración pública

Nesta sección analízanse os compoñentes da estratexia de xestión do FOMIN para saber se se poden desenvolver de xeito eficaz na Administración pública. De cando en vez, pódense escoitar comentarios contrarios verbo deste asunto, baseados en que a Administración pública é excesivamente rixida e iniciativas como as expostas non teñen lugar. Sen ningunha dúbida, existen razóns que xustifican este diagnóstico pesimista. Non obstante, tamén son innumerables os contextos na Administración pública necesitados de ideas innovadoras para servir mellor os cidadáns e isto representa unha oportunidade moi favorable para a introdución de iniciativas como a K2Practice.

O desenvolvemento dunha iniciativa de xestión do coñecemento non require de grandes medios económicos, senón de lograr, sobre todo, o apoio político necesario da xerarquía inmediata que permita reasignar un número moi limitado de funcionarios ou contratados, (ás veces abonda cunha ou dúas) e que esta dea un sinal favorable no contorno cando a iniciativa bota a andar. Para desenvolver a iniciativa cómpre, segundo M. ROSEMBERG (2006) dar catro pasos fundamentais:

1. Diagnóstico, no que se define o estado actual do asunto cunha descrición precisa de como se xestiona o coñecemento. Unha análise FODA¹¹ axuda, e os riscos de actuar e non actuar, tamén son representativos.
2. Definición dunha solución, en que se articulan as especificidades. Neste paso defínese como será o sistema.
3. Deseño e desenvolvemento, momento en que se configura e se proba o sistema (probas piloto), funcionalidades técnicas (xestión de contidos, buscadores informáticos, etc.).
4. Aplicación (implementación).

Débense ter en conta cinco áreas principais para o desenvolvemento dunha estratexia de xestión do coñecemento:

1. Estratexia, que asegure que se coñecen as necesidades de información que se tentan cubrir antes de atopar a solución.
2. Xestión e gobernanza onde se definirán quen son os responsables e quen xestiona os contidos do sistema.
3. Procedementos do sistema, que deben ser comprendidos por todos os participantes.
4. Aplicacións e ferramentas, unha vez se coñece o problema que se está tentando resolver, selecciónanse as ferramentas necesarias para o seu manexo.
5. Arquitectura técnica e infraestrutura do sistema como servidores, redes, devasas, etc.

Estas nove variables organízanse en forma de matriz, como a que se mostra no anexo I. É desexable que, na medida do posible, se organicen as actividades de arriba cara a abaixo e de esquerda a dereita nesta matriz.

O uso deste tipo de ferramentas de planificación que se acaban de describir non é estraño na Administración pública, polo que iniciar estes primeiros pasos non representa nin un desafío insuperable, nin a necesidade de empregar recursos excesivos. De aí que se considere factible a súa aplicación.

O deseño dos repositorios de información, como se describiron máis arriba, estase a aplicar nun gran número de unidades da Administración pública. É importante, desenvolver os repositorios acordando en primeiro lugar uns principios de organización da información e de uso que teñan en conta os seus usuarios. Considérase posible desenvolver este compoñente no marco organizacional da Administración pública, xa for porque existe familiaridade co compoñente ou porque esta representa un terreo cultural propicio para este tipo de ferramentas debido á continuidade e solidez institucional.

¹¹ Metodoloxía para identificar as fortalezas internas da organización, as oportunidades que ofrece o contexto, as debilidades internas e as ameazas que proveñen do contexto.

As comunidades de práctica son quizais os elementos máis estraños á cultura da organización da Administración pública, dado que implican crear plataformas que involucran a persoas de diferentes disciplinas e departamentos, á marxe da xerarquía. Dada a súa importancia, as persoas que desexen liderar unha iniciativa de xestión do coñecemento deberán ser capaces de explicar e demostrar o potencial deste compoñente de forma altamente pedagóxica. Porén, existen prácticas moi estendidas de traballo multidisciplinar e interdepartamental na Administración que poden ser a base para demostrar este potencial. A súa introdución pode ser un desafío e por iso os seus resultados deben ser palpables a curto prazo.

O acceso aos expertos forma parte do labor habitual da Administración, que busca coñecementos e especialización externamente. O bo funcionamento deste compoñente, non obstante, esixe unha organización lóxica con base nos datos e a partir de fichas que poidan ser consultadas polos usuarios do sistema. Este compoñente presenta o desafío de se a presenza de expertos determinados nesta base de datos implica que a Administración os estea a promover. Unha forma de eludir este problema é que non exista unha valoración ou avaliación dos seus servizos ou, como sucede con algúns servizos dirixidos ao público, se trate de provedores certificados pola Administración logo dun proceso público e transparente de obtención da certificación. Este compoñente pode ser aplicado, aínda que supón desafíos que se deberán afrontar tendo en conta cales son as limitacións da Administración e a necesidade de que esta se manteña obxectiva e promova o ben público e a igualdade de oportunidades.

Finalmente, o cuarto compoñente da iniciativa, os incentivos, merecen un tratamento especial. Os incentivos económicos nas organizacións que non teñen remuneración variable para os empregados en función do logro de obxectivos, que for significativa, só poderán ser de carácter horizontal, o que limita a súa efectividade. No entanto, na Administración existen profesionais que van máis aló das súas funcións estritas para ofrecer mellores servizos. Nas sesións da EGAP, é común atopar a funcionarios que dedican unha parte importante do seu tempo a intercambiaren experiencias con colegas doutras demarcacións ou disciplinas, mesmo no seu tempo libre. O seu obxectivo central é fundamentalmente melloraren o seu desempeño. A xerarquía a miúdo fornece incentivos horizontais en forma de tempo para desprazamentos ou asistencia a reunións. Por tanto, aínda que existen dificultades evidentes para a utilización deste compoñente, non é descartable que poida ter un papel marginal, aínda que interesante, no reforzamento da actuación daqueles que van liderar unha estratexia de xestión do coñecemento.

7. Os riscos que afrontan as iniciativas de xestión do coñecemento

A introdución de iniciativas de xestión do coñecemento implica mudanzas na forma de traballar, e afecta de xeito directo os procesos que levan a cabo as organizacións. Por iso, no desenvolvemento do sistema de xestión do coñecemento débense previr riscos e débese saber como afrontar estes. Nunha organización como o FOMIN, prevese que a súa iniciativa xere riscos moderados. Durante a fase de preparación da Iniciativa K2Practice, este autor identificou os seguintes:

- *Financiamento insuficiente da iniciativa de xestión do coñecemento.* Risco que o FOMIN pode afrontar de ser máis proactivo na procura de socios para iniciativas de xestión do coñecemento. Neste sentido, o FOMIN logrou o apoio do Goberno de España a través do seu Programa de apoio á innovación, que lle permite financiar expertos, guías de aprendizaxe e identificación e formulación de proxectos pioneiros a partir das «Novas ideas» mencionadas anteriormente.
- *Baixa aceptación ou falta de interese inicial por esta iniciativa entre os especialistas do FOMIN, en relación co cambio organizacional/cultural, co incremento do volume de traballo e coa*

capacitación. Para atender este risco, consúltase de xeito permanente, tanto individual como de modo colectivo, aos especialistas do FOMIN, polo que o sistema conta coa súa participación e entusiasmo. Alén disto, o Fondo trata de incorporar o sistema de xestión do coñecemento no seu sistema formal e informal de incentivos ao persoal.

- *Falta de fluidez na organización, coordinación e difusión dos diversos produtos de coñecemento, feito que deriva da intervención de múltiples actores separados por grandes distancias*. Para atender este problema, o FOMIN conta cun plan de actividades con responsables que evitarán a falta de fluidez e de coordinación, así mesmo prevé manter aberta a retroalimentación proveniente dos especialistas en todo momento sobre o funcionamento do sistema K2Practice.
- *Fatiga na participación dos especialistas do FOMIN, das AE e doutros actores nas actividades do sistema de xestión do coñecemento*. Para este caso, o FOMIN incentivará a demanda só nos temas que xulgue prioritarios e de maior impacto positivo; tamén actuará en función da demanda no seu contorno, identificando claramente a audiencia potencial dos diferentes produtos. Para alén disto, o FOMIN estudará a posibilidade de transferir a súa experiencia en xestión do coñecemento ás AE que o desexaren no marco da provisión de servizos de asesoría tal como está previsto no seu novo mandato.

Porén, quizais o maior risco no contexto actual do FOMIN é que non entre en vigor e se desenvolva plenamente unha iniciativa destas características, unha iniciativa que permita garantir a súa pertinencia no tratamento dos problemas e oportunidades da rexión, e aumentar a súa produtividade pese ao crecemento importante do volume de operacións anuais e acumuladas, así como de relacións. Coa Iniciativa K2Practice, o FOMIN dótase dunha ferramenta que aproveitará o seu coñecemento e o do seu contorno para seguir sendo innovador despois de tres lustros.

8. Conclusións

Unha vez feita a análise sobre como aprendeu o FOMIN nos seus primeiros anos de actividade como parte da Iniciativa K2Practice, constatouse, en primeiro lugar, que decidira adoptar un enfoque máis estratéxico no tratamento do coñecemento e incorporar este máis explicitamente nos seus procesos de traballo, como consecuencia da súa experiencia e cantidade de operacións actuais e acumuladas. En segundo lugar, foi evidente que, no fondo, o coñecemento no FOMIN se insire nos seus proxectos e que este é o elemento verdadeiramente determinante de cambio en todas as súas accións.

Os recursos financeiros dos proxectos son os que permiten trocar o coñecemento tácito do FOMIN e das AE en accións de transformación positiva da realidade a través de proxectos conxuntos.

Con esta análise resulta manifesto que o FOMIN aprendeu sobre todo do ciclo do proxecto e con maior intensidade cando agrupou os proxectos en familias ou conglomerados (*clusters* na súa propia terminoloxía), porque grazas a iso se converteu en facilitador do intercambio de coñecemento entre proxectos e axencias executoras, con diferentes niveis de desenvolvemento e fortaleza.

Durante o citado exame foi notorio que gran parte deste coñecemento residía nas axencias executoras e nas oficinas de país do FOMIN, polo que estaba xustificable un sistema que fose capaz de identificar, organizar, validar e espallar ese coñecemento para que o utilizasen os que máis o necesitasen

A Iniciativa K2Practice puxo en marcha un sistema con catro compoñentes: 1) repositorios de información; 2) comunidades de aprendizaxe FOMIN con AE e outros interlocutores; 3) análise temática

para promover a replicabilidade; e 4) apoio ao cambio de organizacións que fixesen fincapé na capacitación interna e no sistema de incentivos para que a xestión do coñecemento fose gradual en toda a organización de xeito sistemático.

Considérase que na Administración pública se poden desenvolver, establecer e pór en marcha iniciativas de xestión do coñecemento xa que esta pode aplicar os seus compoñentes, quer porque existe unha cultura propensa á súa comprensión, como no caso do desenvolvemento da estratexia mesma, quer porque existen prácticas moi similares como no caso das bases de datos de expertos ou a utilización de incentivos, aínda sendo de forma horizontal por mor das limitacións da retribución variable. No caso das comunidades de práctica representan o maior desafío e por iso as persoas con interese na xestión do coñecemento como ferramenta de xestión deberán realizar un labor pedagóxico e comunicacional coa xerarquía.

Coa citada iniciativa tamén se identificaron os riscos de insuficiencia financeira para a súa execución, así como dunha posible fatiga dos membros da organización por causa de que a xestión do coñecemento se puidese converter nunha carga adicional nos seus labores. Para atender o primeiro, púxose en marcha, con éxito, a busca de financiamento adicional; mentres que para a segunda, o deseño da iniciativa contou coa participación dos especialistas do FOMIN e abríronse canles para o seguimento do seu desenvolvemento. Non obstante, no contexto actual considerouse que o maior risco era continuar co crecemento do FOMIN, sen que o coñecemento ocupase un lugar estratéxico que facilitase a replicabilidade das súas leccións apresas.

Bibliografía

- CUMMINGS, S. et al. (2006). «Knowledge and Learning in Online Networks in Development: A Social Capital Perspective», en *Development in Practice* 16, Nº 6.
- DENNING, S. <www.stevedenning.com/what_knowledge.html>.
- EYBEN, R. (Ed.) (2006). *Relationships for Aid*, Londres: Earthscan.
- FELDMAN, S. e SHERMAN, Ch. (2004). «The High Cost of Not Finding Information», en *IDC White Paper*, en <<http://www.viapoint.com/doc/IDC%20on%20The%20High%20Cost%20Of%20Not%20Finding%20Information.pdf>>.
- GUMUCIO, A. (2006). «Knowledge Communication, Development: Perspective from Latin America», en *Development in Practice* 16, Nº 6.
- PONZI, L. J. (2004). «Knowledge Management: A Birth of a Discipline», en KOENIG, E. D. e T. K. SRIKANTIAH, T. K. (Eds.). *Knowledge Management Lessons Learned: What Works and What Doesn't*, Medford (N.J.): Information Today.
- POWELL, M. (2006). «Which Knowledge? Whose Reality? An Overview of Knowledge Used in the Development Sector», en *Development in Practice* 16, Nº 6.
- ROSENBERG, M. (2006). *Beyond E-Learning: Approaches and Technologies to Enhance Organizational Knowledge, Learning and Performance*, San Francisco: Pfeiffer.
- WENGER, E. (1999). *Communities of Practice. Learning, Meaning and Identity*, Cambridge: Cambridge University Press.
- WILSON, T. D. (2002). «The Nonsense of Knowledge Management», en *Information Research*, Vol. 8, Nº 1 (<http://informationr.net/ir/8-1/paper144.html>)

CAPÍTULO 12. LIDERADO E FORMACIÓN: O DESENVOLVEMENTO DE COMPETENCIAS NA ERA DIXITAL

Autor

Ramón Bouzas Lorenzo

1. Liderado e formación: situación actual

Coordinado por un equipo interuniversitario de investigadores¹, ao longo de 2006 a Escola Galega de Administración Pública puxo en marcha un proxecto centrado na detección de necesidades formativas no ámbito da Administración autonómica.

A través da detección de necesidades formativas dos empregados públicos e da extracción dun perfil de competencias requiridas pola organización, polos postos de traballo e polos individuos, os informes resultantes (EGAP, 2007 a) e b) ofrecen un retrato das carencias actuais e dos desafíos que deberá afrontar a organización da Xunta de Galicia nos vindeiros anos. Así mesmo, tal como establecían os obxectivos do proxecto, a partir dos datos obtidos, as accións que se poderían pór en marcha deberían contribuír a aumentar a capacidade de diálogo da Administración co seu contorno e a evitar a parálise e o estancamento aos que indefectiblemente conduce a desatención aos avances que se produciron durante os últimos anos no terreo da xestión pública e, en particular, na área das novas tecnoloxías.

Alén de constituíren unhas ferramentas básicas para os responsables de recursos humanos e para os que controlan transversalmente o deseño e o funcionamento da Administración, os informes serven de apoio aos restantes membros da organización, xa que, facilitan a comprensión do seu rol e permiten unha planificación máis adecuada do seu desenvolvemento profesional.

Sen deixar de examinar os restantes colectivos que forman parte do funcionariado (postos base) e do persoal laboral, o equipo de investigadores que levou a cabo o proxecto dedicou unha parte considerable do traballo a observar as posicións de mando intermedio (subdirector xeral, xefe de servizo, xefe de sección²) o que desvelou non só as discrepancias entre o axuste real da carga de traballo e as funcións

1 O proxecto, codirixido polos profesores Celestino García Arias (Universidade de Santiago de Compostela) e Enrique Varela Álvarez (Universidade de Vigo), estivo integrado por Ramón Bouzas Lorenzo, Oscar Briones Gamarra, Alfredo Couselo Barrio e Xosé María Mahou Lago, e contou coa colaboración de Carmen Voces López, Pilar Luaces Méndez e Miguel Caínzos López, da Unidade de Investigación da EGAP.

2 O proxecto non incluía as xefaturas de negociado entre as posicións de liña media estudadas.

que regulamentariamente deben asumir, senón tamén a percepción que os seus ocupantes teñen das competencias que posúen e deberían posuír, e a súa visión do rol que desempeñan na organización.

Como é ben sabido, o deseño arquetípico da estrutura organizativa das administracións autonómicas reserva un papel fundamental, como en calquera outra organización de perfil burocrático, ás xefaturas situadas na liña media, que reflicten a transversalidade ou verticalidade do órgano superior (secretaría xeral ou dirección xeral) do que dependen: mentres as subdireccións xerais apoian as direccións xerais (no seu caso, as secretarías xerais) no deseño das políticas públicas e supervisan a súa posta en práctica, as restantes xefaturas de servizo, de sección, e, no seu caso, de negociado, desempeñan un papel determinante no proceso de implementación das políticas e, por tanto, no logro das metas que se fixan desde os órganos de goberno, tanto pola súa condición de transmisoras aos postos base das instrucións sobre a actividade que se debe levar a cabo, como pola súa capacidade de xerar, dada a súa proximidade co cidadán, o imprescindible *feedback* informativo que todo proceso de xestión demanda. Canto máis, cando desde a perspectiva do funcionamento das estruturas informais da organización, dada a súa actividade frecuentemente condicionada pola limitación de recursos e o seu sometemento a multitude de demandas intra e extraorganizativas, a importancia dos postos tradicionalmente considerados de mando intermedio aínda se reforza se se ten en conta a necesidade que a miúdo teñen de tomar decisións non reguladas e, por tanto, de actuar discrecionalmente influíndo no redeseño das políticas e na redefinición dos procesos de traballo.

As reflexións que nas próximas páxinas se fan sobre a función directiva teñen como principais destinatarios a aqueles que aspiran a ocupar —ou xa o fan— posicións con rango de subdirección xeral ou xefatura de servizo e aqueloutras homologables, tanto da Administración local como doutras entidades do sector público, por tanto, localizadas no que se podería denominar xerencia intermedia superior, entendendo que, nalgúns aspectos, as recomendacións que se formulan son extensibles aos que están destinados a unidades de xerencia intermedia de rango inferior (igual ou menor responsabilidade que as xefaturas de sección).

De acordo coas diversas normas que describen as estruturas organizativas, a relación de funcións directivas que deben ser cumpridas en postos de xerencia superior, reservados a persoal funcionario, resúmese nas seguintes cinco áreas:

- a) Planificación: programación das actuacións das unidades inferiores ao seu cargo; impulso da elaboración do orzamento da área; promoción do desenvolvemento normativo asociado á área competencial.
- b) Organización: participación (técnica) no deseño organizativo do departamento; distribución, asignación e coordinación da carga de traballo das unidades subordinadas e dos órganos territoriais vinculados; impulso da xestión dos recursos humanos e dos medios materiais das unidades ao seu cargo; racionalización e/ou simplificación dos procedementos administrativos da área de traballo; fixación dos criterios de xestión, arquivo e rexistro documental da área competencial.
- c) Verificación: control da implementación das políticas emprendidas dentro da área de traballo respectiva (servizos centrais e periféricos); avaliación de necesidades orzamentarias; supervisión da elaboración de informes propios do ámbito competencial; supervisión das actuacións xurídico-administrativas da área; supervisión da resolución de conflitos de carácter contractual, patrimonial ou subvencional.

- d) Comunicación: transmisión das directrices das políticas públicas, proxectos e programas ás unidades directamente subordinadas; subministración de información ás posicións de goberno sobre incidencias relacionadas coa execución das políticas e a xestión xeral das unidades ao seu cargo.
- e) Apoio: asistencia aos que ocupan postos de dirección estratéxica (direccións xerais / secretarías xerais) no cumprimento das súas funcións (planificación da actividade do departamento) e, en concreto, na promoción da xestión e a execución das políticas públicas, proxectos e programas no seu ámbito de competencia.

En función dos obxectivos da organización e en coherencia cunha gama de funcións descrita con precisión moi variable —en ocasións inexistente, a vulgar polo modo en que este particular foi tratado polas diversas administracións autonómicas e locais—, o sector público realizou fortes investimentos en programas de formación continua, en xeral deseñados e postos en práctica polas diversas escolas autonómicas de administración pública, e nalgúns casos por institucións da mesma natureza orientadas ao ámbito educativo ou sanitario, coa pretensión de manter actualizadas as capacidades dos seus recursos humanos. Estes programas complementáronse con accións formativas máis especializadas, dedicadas a prepararen o persoal funcionario aspirante para ascender a posicións de xerencia ou, mesmo, a postos especializados de función supervisora transversal (por exemplo, inspección de servizos). Salvando as diferenzas entre unhas experiencias e outras, os programas ofertados talvez pecaron dun deseño moi pouco anticipativo en relación coas axendas institucionais e de escasa capacidade de reacción aos cambios do contorno, en especial ás innovacións tecnolóxicas, entendendo por elas tanto as provenientes do desenvolvemento das tecnoloxías da información e comunicación [en diante, TIC] como as brindadas pola investigación académica e a experimentación no terreo profesional (boas prácticas).

Volvendo á investigación mencionada máis arriba (EGAP, 2007a e b), desde o recoñecemento de que o expresado se pode xeneralizar a outras entidades e niveis administrativos, as impresións extraídas dunha investigación cualitativa realizada entre funcionarios que ocupaban posicións de xerencia, mostran, como principal anomalía, a ausencia dun marco político (política de xestión pública) en que encaixen as iniciativas emprendidas na área da formación de directivos, que, en consecuencia, carecen da necesaria sinerxía en relación coas accións postas en marcha noutras facetas da función de persoal (desenvolvemento e adaptación normativa; planificación de recursos humanos; procesos selectivos; avaliación do desempeño), por non falar do manifesto divorcio que se pon en evidencia entre as responsabilidades cotiás do directivo e os fins dos organismos en que presta servizo e a demanda social vinculada.

Porén, ademais do expresado, son múltiples as causas que continúan socavando o rendemento extraíble dos programas de formación de directivos e que superan a responsabilidade que neste terreo contraen as escolas de formación:

- Indefinición, incompreensión ou ignorancia dos obxectivos da organización e do departamento / área de traballo.
- Descoñecemento do contorno en que opera a organización / departamento.
- Falta de visión estratéxica e mala praxe de planificación (deseño inadecuado ou inexistente de plans; infidelidade á secuencia establecida).
- Procesos de toma de decisións enfocados a curto prazo.
- Obsolescencia da estrutura organizativa (descoordinación e ausencia de delegación efectiva de responsabilidades) e dos procedementos de traballo.

- Disfuncións nos procesos de comunicación interna.
- Xestión deficiente da información e do seu procesamento.
- Hipernormativismo e procedimentalismo.

Os que contan con experiencia en postos de natureza directiva reclaman insistentemente unha resposta acorde coa urxencia dun novo modelo de relación cos cidadáns, que esixe, dentro das limitacións derivadas da regulación en materia de función pública e procedemento, un reforzo das competencias que permitan a adaptación do persoal a unhas estruturas de produción necesitadas, cada vez máis, dun funcionamento máis autónomo de organismos e unidades.

2. Liñas de reforzo urxentes na formación directiva: propostas

Os informes patrocinados pola EGAP (2007a e b), convidan ao redeseño das políticas formativas desde tres niveis de estudo: o primeiro, organizativo, relacionado coas competencias que o persoal debería posuír de acordo cos obxectivos e os plans (aspiracións) da Administración en que traballa; o segundo, o do posto de traballo, referido ás competencias que os individuos deberían ter en coherencia coa gama de funcións asignadas a cada posición; e, finalmente, o individual, relativo á distribución de necesidades formativas entre individuos que realizan as súas tarefas na organización, con independencia do tipo de posto desempeñado. Dos dous primeiros niveis de estudo extráese unha pauta cos contidos que debería incluír unha futura política formativa, en función do rango do posto que cada funcionario desempeña. A partir do terceiro, complétase un retrato das áreas competenciais demandadas polo persoal e unha valoración dos coñecementos e das habilidades que na actualidade posúen.

Os datos resultantes (táboa 1) constitúen unha guía que especifica as parcelas en que urxe reforzar a oferta formativa destinada ao desenvolvemento da función directiva, en sintonía, desde a perspectiva da organización, con algunhas das tendencias xerencias contemporáneas³ —para goce dos seus fieis ou tormento dos seus detractores, inspiradas en boa medida na doutrina da Nova Xestión Pública e nas propostas elevadas por organismos transnacionais como a OCDE, o Banco Mundial ou as Nacións Unidas—, en liña coas esixencias formais dos postos⁴, e en coherencia co tipo de formación que aqueles que xa ocupan postos directivos sosteñen que debe posuír o individuo que aspire a desempeñar un posto de similar responsabilidade.

Respecto deste último aspecto, tal como fica reflectido na columna dereita da táboa 1, non resulta estraña a énfase que os colaboradores deste estudo pon na necesidade de que os que ocupen un cargo directivo dispoñan de coñecementos especializados —técnicos e normativos— da área de traballo sobre a que operan, e que, igualmente, destaquen a importancia de posuír coñecementos de psicoloxía —reclamación que poderíamos reinterpretar máis relacionada co desexo de adquirir habilidades para a relación interpersoal que cos coñecementos afíns— e habilidades que faciliten a resolución de problemas e a xestión do persoal ao seu cargo.

3 De acordo con DELEON (2005), PETERS e PIERRE (2003) e POLLIT e BOUCKAERT (2004), tales tendencias concretaríanse na redución do sector público; a descentralización; o aplanamento das xerarquías; a creación de axencias; a simplificación normativa; o desenvolvemento da xestión de recursos humanos; o xiro cara ao usuario (clientelización); a intensificación do emprego de técnicas de avaliación; a xestión do cambio e da cultura organizativa; e a incorporación da e-administración, o e-goberno e a e-gobernanza.

4 A gama de competencias relacionadas co posto mostra coherencia co deseño formal do posto de traballo, porén non coincide necesariamente coa percepción que na práctica os ocupantes teñen das funcións do posto, cun maior contido administrativo que xerencial e cunha marxe de actuación máis limitada do que se debería esperar dunha posición directiva (EGAP, 2007a: 71).

Táboa 1: Competencias requiridas para o desempeño dun posto directivo (estudo cualitativo)

	Que competencias lle debería esixir a organización a quen desempeña unha función directiva ⁵ ?	Que competencias lle debería esixir o posto de traballo a quen desempeña unha función directiva?	Que competencias considera que require o seu posto quen desempeña unha función directiva?
Coñecementos	Organización e xerencia pública Economía e finanzas Recursos humanos Recursos materiais e tecnolóxicos Proceso de traballo Normativa e organización administrativa Coñecementos específicos do sector competencial Idiomas Contorno Coñecementos transversais	Xestión pública <i>Marketing</i> público e institucional Deseño e provisión de servizos e-goberno / e-gobernanza / e-administración Planificación estratéxica da xestión pública Deseño de políticas públicas Xestión de programas e proxectos Procesos de implementación e provisión de servizos Avaliación de políticas públicas e programas Planificación estratéxica de políticas públicas Deseño de organizacións Resolución de conflitos Informática Xestión e planificación de proxectos Normativa e organización administrativa (sectorial) Idiomas	Coñecementos sobre a realidade económica e social Coñecementos técnicos sectoriais Estatística Xestión (recursos humanos; organización) Idiomas Informática Normativa xeral Normativa sectorial Psicosocioloxía
Habilidades	Cognitivas Técnicas / Organizativas Socials	Comprensión e solución de problemas Toma de decisións Innovación e creatividade Pensamento estratéxico Técnicas / Organizativas: captación de recursos e facilitación	Aceptación de ideas e críticas Adaptación Aprendizaxe Capacidade para escoitar Capacidade de implicar aos subordinados en tarefas e proxectos

⁵ Expóñense só as áreas de coñecemento e os principais conxuntos de habilidades. Unha relación exhaustiva de todas as áreas temáticas que abranguen as áreas de coñecemento e tamén das habilidades específicas pode consultarse en EGAP (2007a, 51+57).

	Que competencias lle debería esixir a organización a quen desempeña unha función directiva ⁵ ?	Que competencias lle debería esixir o posto de traballo a quen desempeña unha función directiva?	Que competencias considera que require o seu posto quen desempeña unha función directiva?
Habilidades	Cognitivas Técnicas / Organizativas Socials	Manexo de situacións de conflito Xestión de situacións de risco Xestión do estrés Negociación Transmisión de coñecementos a colaboradores e/ou subordinados Coordinación de reunións Coordinación / liderado de equipos Delegación Protocolo e relacións institucionais Comunicación verbal e non-verbal Liderado Persuasión	Capacidade de transmisión de coñecementos e habilidades a colaboradores e subordinados Diálogo Fixación de obxectivos Investigación (técnicas) Liderado Organización Relación Interpersoal Tolerancia e control do estrés Toma de decisións Traballo en equipo

Fonte: EGAP, 2007/a: 83-91.

5 Expóñense só as áreas de coñecemento e os principais conxuntos de habilidades. Unha relación exhaustiva de todas as áreas temáticas que abranguen as áreas de coñecemento e tamén das habilidades específicas pode consultarse en EGAP (2007/a, 51-57).

Por outra banda, a información que mostra a táboa 2, obtida a través dun estudo cuantitativo e relacionada coa investigación do nivel individual, alén de ofrecer datos sobre o tipo de coñecementos e habilidades que os consultados consideran necesarios para o desempeño dos postos de xerencia, identifica as competencias que consideran que deberían reforzar os que na actualidade xa desempeñan ese tipo de postos.

Táboa 2: Competencias requiridas para o desempeño dun posto directivo e áreas de reforzo (estudo cuantitativo)

	Que competencias considera necesarias para o desempeño da responsabilidade de xerencia? ⁶	Que competencias considera que debería reforzar? ⁷
Coñecementos	<p>Normativa específica da área de traballo</p> <p>Linguaxe administrativa</p> <p>Normativa sobre procedementos</p>	<p>Aplicacións informáticas específicas da área de traballo</p> <p>Protocolos de uso de informática e internet</p> <p>Aplicacións informáticas xerais (ofimática)</p> <p>Idiomas</p> <p>Seguridade e saúde laboral</p> <p>Tratamento de datos</p> <p>Normativa específica da área de traballo</p> <p>Normas de calidade</p> <p>Xestión económica</p> <p>Normativa xeral da comunidade autónoma</p> <p>Linguaxe administrativa</p>
Habilidades	<p>Comprensión e solución de problemas</p> <p>Comunicación oral e escrita</p> <p>Capacidade para a relación con outras persoas</p> <p>Organización do traballo</p> <p>Procura de información</p> <p>Traballo en equipo</p> <p>Uso eficiente dos recursos</p>	<p>Manexo de situacións de conflito</p> <p>Tolerancia e control do estrés</p> <p>Capacidade de innovar</p> <p>Procura de información</p> <p>Uso eficiente dos recursos</p> <p>Comprensión e solución de problemas</p> <p>Negociación</p> <p>Adaptación a novas tarefas</p> <p>Toma de decisións</p> <p>Transmitir coñecementos e habilidades a colaboradores e subordinados</p> <p>Adaptación a cambios no traballo</p>

Fonte: EGAP 2007b, 60-95.

6 Selecciónanse só os coñecementos e as habilidades declaradas como «moi necesarias» ou «bastante necesarias» por máis do 75 % do persoal con responsabilidade de xerencia consultado. A relación de arriba abaixo reflicte a importancia de cada habilidade (EGAP 2007b, 60-95).

7 Inclúense só aqueles coñecementos e habilidades cuxa necesidade recibe unha cualificación media superior ao 5,5 nunha escala de 0 (ningún reforzo) a 10 (moito reforzo). A relación de arriba abaixo reflicte a importancia de cada habilidade (EGAP 2007b, 60-95).

Se se considera que a gama de competencias que figura na columna da esquerda destaca a variedade de coñecementos e habilidades imprescindibles, en coherencia co actual deseño da organización e dos postos, resulta evidente, tal como se desprende dos coñecementos que demandan os que desempeñan postos de xerencia, que as principais parcelas en que os informantes recoñecen necesidade de reforzo teñen que ver coa área TIC, o que, con independencia da vivencia dos actuais postos e das expectativas que no presente se teñen sobre os que se ocupen no futuro, dá unha idea da concepción que os empregados teñen das esixencias que impón a chegada da denominada sociedade da información.

Os datos comentados deixan claro que a política formativa debe manter un equilibrio entre o perfil de competencias requiridas pola organización e o posto de traballo e a demanda expresada polo individuo en función tanto da experiencia no posto como das súas propias perspectivas profesionais. A medida en que se atenda cada unha destas facetas no deseño da oferta formativa quedará condicionada polo proceso de planificación de recursos humanos, de acordo, ante todo, cos obxectivos da administración e, en particular, a natureza das políticas públicas que se poñan en marcha.

Non obstante o expresado, a medida que a implantación das TIC vai gañando terreo e a e-administración se ve cada vez máis complementada con prácticas de e-goberno e, mesmo, e-gobernanza, cabe preguntarse se unha proposta formativa das características da descrita é suficiente para afrontar os desafíos da era dixital e, en particular, que tipo de competencias esixirían un reforzo para facer fronte a este escenario.

3. As competencias directivas na era dixital

Na era dixital as administracións encaran un dos retos máis revolucionarios dos que durante décadas se puidesen ter presentado en relación coa súa actuación e co modo en que interactúan cos cidadáns. Impulsados polas posibilidades das TIC e, en especial, de internet, e ante o desafío dunha sociedade cada vez máis interconectada, os gobernos e as administracións están obrigados a reinterpretar e rediseñar os procesos de traballo. Os dispositivos dos que se dota o sector público coa finalidade de lograr a e-administración non son máis que un chanzo no ascenso cara ao dominio das solucións do e-goberno, deseñadas para tecer unha relación coas administracións máis sinxela, máis interactiva e menos gravosa, en termos de custos de transacción (BLAKEMORE, 2007).

Táboa 3: Pasado, presente e futuro dos beneficios do e-goberno

Beneficios para	os cidadáns	as empresas	os gobernos e as administracións	a sociedade e a economía
En 1996	- Acceso á información	- Acceso á información	- Aforro de custos	
En 2008	- Acceso aos servizos da administración - Maior atención ao cidadán - Maior valor engadido dos servizos da administración	- Acceso á información - Maior produtividade	- Aforro de custos - Eficiencia e transparencia - Maior capital político - Satisfacción da cidadanía	- Crecemento económico - Eficiencia e innovación no sector público - Atracción de investimento e talento
En 2020	Vantaxes precedentes + Maior participación cidadá	Vantaxes precedentes + Maior centralidade no cliente	Vantaxes precedentes + Maior sinerxia entre os diversos niveis de goberno	

Fonte: Adaptación de LANVIN (2008).

Seguindo unha sinxela definición establecida pola OCDE (2003), nun sentido xeral, o goberno electrónico pode ser entendido como o uso das TIC, e en particular de internet, como unha ferramenta para lograr un goberno máis efectivo. As organizacións públicas, como moitas outras entidades, empregan as TIC para cumprir os seus obxectivos de xeito máis eficiente e seren máis accesibles para os usuarios. Entre as utilidades máis sobresalientes que propician as TIC e, en concreto, a súa aplicación ao e-goberno (véxase, igualmente, a táboa 3) atópanse (OCDE, 2003):

- *Mellora da eficiencia:* As TIC permiten mellorar a eficiencia co que xeran un substancial aforro na recompilación, transmisión de datos e comunicación cos usuarios.
- *Mellora dos servizos:* A adopción dun enfoque centrado no usuario constitúe un aspecto central dos procesos contemporáneos de reforma e modernización das administracións. O deseño adecuado dos servizos fundaméntase na simplificación e clarificación das canles de acceso usuario-administración e na oferta dun portelo único dixital para interactuar cos organismos públicos.
- *Apoio ao logro de obxectivos específicos:* Internet contribúe a que todos os actores implicados nunha área concreta das políticas públicas⁸ compartan ideas e información.
- *Apoio ao logro de obxectivos xerais:* O e-goberno contribúe a outros obxectivos económicos das políticas públicas ao reducir os gastos de xestión, mellorar a produtividade e contribuír á simplificación administrativa.

⁸ A potencialidade do emprego do e-goberno no *polymaking* queda perfectamente diseccionada nos traballos de MARGETTS (2003), HOOD e MARGETTS (2007) e DUNLEAVY et. al. (2006, 9-40).

- *Sustentación dos procesos de reforma e modernización*: O desenvolvemento das TIC, alén de se converter nunha das metas dos programas de reforma, opera simultaneamente como facilitador dos procesos de cambio organizativo.
- *Reforzo da confianza na relación Goberno-Cidadanía*: As TIC permiten abrir aos cidadáns o proceso de elaboración de políticas públicas, facilitando a súa participación⁹ e elevando o nivel de transparencia.

Os escenarios en que a introdución das TIC está suscitando as maiores mudanzas son os relacionados coa regulación, a tecnoloxía, o deseño dos servizos, as estruturas de produción, o rol dos gobernos e os modelos organizativos. Para alcanzar a plena potencialidade das prácticas de e-goberno, as administracións deben redobrar os seus esforzos, mellorar a eficiencia e conseguir que os cidadáns obteñan das súas relacións cos organismos públicos as mesmas prestacións que as que conseguen nas súas transaccións habituais coas e-empresas do sector privado, cando reservan un aloxamento, contratan un servizo de telefonía ou fan a compra semanal. Unha síntese aceptable dos principios guías para a práctica exitosa do goberno electrónico é a ofrecida pola OCDE (2003), reproducida na táboa 4:

Táboa 4: Principios para a implantación do e-goberno

VISIÓN / VONTADE POLÍTICA	Liderado e compromiso	O liderado e o compromiso, tanto no nivel político como administrativo, son cruciais para xestionar o cambio. Necesítanse líderes comprometidos que se saiban desenvolver en situacións de cambio arrítmico; que perseveren cando os resultados tardan en emerxer; que respondan cando as cousas van mal e que teñan visión de futuro e saiban planificar.
	Integración	O e-goberno é unha ferramenta facilitadora, non un fin en si mesmo. Necesita ser integrado dentro dun marco / política máis ampla, no seo de programas de reforma, e ser coherente tanto cos obxectivos que guían a provisión de servizos como coa actividade relacionada coa sociedade da información.
MARCOS COMÚNS / COOPERACIÓN	Colaboración interorganizativa	Canto máis colaboren as entidades públicas dentro dun marco común, cun enfoque orientado ao usuario, máis efectivo será o e-goberno. A xerencia debe operar dentro de marcos que reforcen a interconectividade, maximicen a eficiencia da implementación e eviten o solapamento de accións e competencias. Requírese unha infraestrutura compartida.
	Financiamento	Os gastos en TIC deben ser considerados un investimento do que se obterán retornos de capital. O e-goberno esixe un nivel elevado de certeza respecto ao financiamento futuro de modo que se garanta a estabilidade dos proxectos e se evite o malgasto. Dispor dun programa centralizado de financiamento pode axudar a impulsar a innovación e a obter os resultados en proxectos pilotos que sirvan de guía para outros vindeiros.

⁹ Sobre a utilidade das prácticas do e-goberno no eido da participación cidadá e a inclusión recoméndase a lectura do recente informe *European e-Government 2005-2007*, da Comisión Europea (MILLARD, 2007) e o artigo de LEITNER (2007).

ACENTO NO USUARIO	Accesibilidade	Os gobernos deberían elaborar políticas que melloren o acceso aos servizos <i>on-line</i> . Moitas vantaxes dos servizos e da información que o goberno proporciona <i>on-line</i> non son reproducibles nun modelo de comunicación convencional (<i>off-line</i>).
	Elección	Os usuarios deberían poder elixir a maneira en que interactúan coa administración, e a opción de servizos <i>on-line</i> non lles debería restrinxir as súas vías de acceso. Os servizos deberían deseñarse en función das necesidades dos usuarios.
	Atracción da cidadanía	A información e os servizos dentro do e-goberno deberían ser de alta calidade e atraer os cidadáns cara ao proceso de elaboración de políticas públicas. As políticas de calidade da información e os mecanismos de <i>feed-back</i> contribuirán a maximizar a utilidade da provisión de información e a fortalecer a participación cidadá.
	Privacidade	O e-goberno non se debería introducir en detrimento da protección da privacidade.
RESPONSABILIDADE	Rendición de contas	O e-goberno pode facer máis transparente a acción de goberno e o proceso de políticas públicas, favorecendo, por tanto, a rendición de contas e a responsabilidade (<i>accountability</i>). O concepto de responsabilidade debe implicar a identificación da persoa ao cargo de proxectos e iniciativas compartidas. Á vez, o recurso do partenariado co sector privado non se debería aceptar ao prezo de socavar o sentido de responsabilidade.
	Seguimento e avaliación	A identificación da demanda, os custos, os beneficios e os impactos do e-goberno son cruciais se se quere lograr a estabilidade. Non se pode esixir apoio ás prácticas de e-goberno se non se clarifican os beneficios potenciais.

Fonte: OCDE (2003).

Sen desatender os problemas que internamente xera o funcionamento da organización, a función xerencial terá que reforzar o enfoque cara ao usuario e traspasar as barreiras dos seus límites intraorganizacionais, consciente de que a satisfacción dos cidadáns dependerá dunha óptima interconectividade (ATKINSON, 2003) entre diferentes entidades públicas situadas en distintos niveis administrativos, o que esixe, alén da resolución de problemas normativos e de xestión vinculados coa transferencia de datos e o redeseño de procesos, o desenvolvemento de capacidades que favorezan a participación, o cambio, a oferta de solucións creativas, a colaboración interinstitucional ou a transparencia, o sentido de responsabilidade e, entre outros aspectos e, quizais, por encima de todos eles, a capacidade para procesar adecuadamente a inxente información que na actualidade as nacentes redes de e-goberno xeran.

O e-goberno non representa simplemente unha práctica de adquisición da maquinaria que o facilita, senón que, tal como se verá nos próximos anos, supón a construción de comunidades que comparten preocupacións, intereses, servizos e obxectivos dun modo pouco coñecido ata a actualidade, en

que a premisa da colaboración, a flexibilidade e a ruptura calculada de rixideces administrativas constitúen algúns dos fundamentos da súa eficiencia. Como sosteñen LINDEN (2002) e McDANIEL (2003), o e-goberno xorde como un remedio proporcionado á necesidade de resolver problemas organizativos cada vez máis complexos; atenuar os efectos dunha concepción moi difusa da autoridade; minimizar o impacto dunha tecnoloxía en rápida evolución e dar resposta a unha cidadanía, que, a medida que avanza o proceso de difusión das TIC, e en especial de internet, é máis esixente e menos conformista con accións de goberno empobrecidas (OCDE, 2003: 1).

O actual escenario de avance das TIC reclama a construción dun perfil directivo entusiasta, con visión, con capacidade de motivar os colaboradores, capaz, en suma, nos actuais momentos de penetración das prácticas de e-goberno, de xerar confianza no uso das TIC e nas súas potencialidades, e de se responsabilizar, cando xa se lograron derrubar as barreiras organizativas e psicosociais coas que durante anos conviviran as TIC, de xerar procesos de cambio. Para iso, non só se require a alfabetización no coñecemento e o emprego das TIC dos que ostentan posicións directivas, tal como se reclama masivamente na investigación anteriormente comentada auspiciada pola EGAP, senón que cómpre, unha vez alcanzado un nivel básico de competencias nesta materia, cultivar unha actitude comprometida co e-goberno que culmine na apertura de novas canles de provisión de servizos, no deseño de novos modelos de relación interpersonal nas unidades, e no aliñamento dos obxectivos do posto de traballo e das unidades cunha visión estratéxica e innovadora da organización. En suma, trátase de edificar unha función directiva sobre a comprensión dunha nova estrutura de provisión de servizos no contexto dunha estrutura social cambiante (BLAKEMORE, 2007). As TIC e o e-goberno non son algo alleo, nin un produto futurista nin un capricho dalgúns informáticos e comerciais interesados na súa difusión, senón que son un reflexo do cambio social.

Son innumerables os estudos que exploraron durante os últimos anos as competencias que aqueles que ocupan un posto directivo deberían adquirir nun contorno dominado polas TIC e en tránsito cara a un nivel de e-goberno. Pola súa exhaustividade, os publicados polo European Institute of Public Administration (EIPA, 2005), por encargo da presidencia luxemburguesa da Unión Europea, e o elaborado por Nacións Unidas (2008) sobre os avances do e-goberno no nivel mundial constitúen referencias de máxima solvencia.

Con loable espírito crítico, o primeiro dos estudos referidos cuestiona se os cambios organizativos que se están producindo baixo o paraugas do e-goberno son necesarios, pregúntase cales son as competencias novas que as TIC requiren e ata que punto son verdadeiramente novas e, en definitiva, indaga sobre a importancia e o impacto do liderado no marco do e-goberno (EIPA, 2005: 7-8).

En primeiro lugar, respecto dos cambios, o estudo demostra que estes se producen gradualmente e que dependen parcialmente do tipo de organización en que teñen lugar e de factores tales como a infraestrutura previa e a estabilidade dos programas emprendidos. E indica, igualmente, que os cambios son máis radicais cando hai un apoio político sólido e que a continuidade na implementación é determinante no éxito do e-goberno e das experiencias relacionadas con este.

En segundo lugar, no que incumbe ás competencias, salienta a necesidade de identificalas, definilas e clasificalas en relación co e-goberno. Tamén advirte do risco que implica que nalgúns países europeos as competencias en TIC non supoñan a principal preocupación do persoal público. E, finalmente, entre as conclusións máis relevantes, indícase que, aínda que o apoio en consultores externos e internos constitúe unha fonte de especialización importante, os gobernos deben crear canles propias que lles permitan liderar o proceso de desenvolvemento do e-goberno.

Algunhas das competencias claves que se suxiren no informe comentado seguen a proposta realizada anteriormente pola OCDE (2003) e as que achega o traballo de McDANIEL (2003), expostas na táboa 5:

Táboa 5: Competencias de liderado nun contorno de e-goberno

Áreas competenciais	Áreas de aplicación	Competencias	Áreas de xestión
Establecemento de novas orientacións	Elaboración de políticas públicas	Comprender o contorno, principios, políticas e fundamentos do e-goberno	e-goberno
	Capacidade cognitiva	Crear e responder a novos escenarios	
	Planificación	Planificar e organizar estratexicamente	Planificación da xestión da información
	Cambio	Transformar as organizacións e culturas para adaptalas ao e-goberno	Planificación de e-servizos para a mellora da acción de goberno
Transformación de procesos e uso de recursos	Colaboración	Cooperar interorganizativamente	-
	Integración estrutural	Comprender e aplicar os mecanismos de deseño estrutural e funcións organizativas no marco do e-goberno	Arquitectura e planificación do deseño organizativo
	Capital humano	Empregar novos modelos de función de recursos humanos	Xestión estratéxica de recursos humanos
	Recursos financeiros e xestión dos investimentos	Planificar e xestionar os recursos financeiros de forma estratéxica	Planificación TIC dos recursos económicos
	Xestión do desempeño	Empregar programas de xestión do desempeño baseados nas premisas do e-goberno	Avaliación do desempeño
	Implementación	Transitar do concepto á realidade	-
Emprego estratéxico da información	Información e coñecemento	Proporcionar a información precisa no momento xusto dentro da entidade e entre organizacións	Sistemas de xestión de datos Xestión do coñecemento
	Seguridade e privacidade	Aplicar protocolos de seguridade, privacidade e protección de datos	Protección de datos

Fonte: McDANIEL (2003: 140).

Finalmente, en relación co liderado, destácase a necesidade de que se exercite en todos os niveis xerárquicos e non só nos niveis máis elevados. Sublíñase tamén que a función directiva debe garantir que as decisións estruturais reflectan as necesidades específicas da organización dentro do marco da súa estratexia a longo prazo. E, finalmente, lémbrese que aqueles que desempeñan un cargo directivo deben velar por un desenvolvemento adecuado das competencias e dos recursos humanos. Neste sentido, a principal conclusión á que chega o equipo de investigadores que colaboraron no proxecto sostén que o éxito das iniciativas en goberno electrónico no sector público estará máis condicionado pola selección, formación e retención de líderes que pola tecnoloxía empregada.

Nunha liña idéntica exprésase o informe elaborado por Nacións Unidas (2008) tras examinar os avances do e-goberno en todo o mundo. Nel, valorando as dificultades que para moitos estados comporta alcanzar o nivel de interconectividade, o máis alto na escala de cinco niveis de desenvolvemento do e-goberno, outórgase unha importancia estratéxica ao cambio de valores entre os empregados públicos (NACIONES UNIDAS, 2008: 137-141) e á dotación de competencias dirixidas a identificar e explotar fontes de información e de coñecemento; xerar, a partir da información, novas ideas; crear relacións de confianza entre compañeiros; compartir ideas e información con outros; saber separar o relevante do irrelevante; captar vínculos entre datos e informacións diferentes; organizar a información e as ideas; e practicar a aprendizaxe e o desenvolvemento continuo (NACIONES UNIDAS, 2008: 140).

O expresado non é mera retórica. A competitividade entre organismos públicos e entre estes e o sector privado é, talvez, unha das achegas doutriniais da ciencia da administración que máis fortuna tivo no seu arraigamento como valor amplamente compartido no ámbito político e o profesional. Un valor cultural especialmente visible en contextos de crise económica e que debería inducir a reflexionar en profundidade sobre a responsabilidade que as escolas de formación deben asumir e, ao mesmo tempo, a responsabilidade que todos temos ao deseñar e tomar decisións sobre o noso propio desenvolvemento persoal e profesional.

Se, tal como se expresaban os informantes dos estudos patrocinados pola EGAP (2007a: 26), a Administración autonómica debe aspirar a servir o interese xeral con transparencia; mostrar proximidade cos problemas dos cidadáns e construír unha organización máis moderna, máis eficaz e orientada a unha xestión de maior calidade, os valores e as competencias do e-goberno deben ser un obxectivo para todos.

Bibliografía

- ATKINSON, R. D. (2003). «Network Government for the Digital Age», en *Progressive Policy Institute Policy Report*. Maio.
http://www.ppionline.org/ppi_ci.cfm?knlgArealD=140&subsecID=290&contentID=251551
[Data de acceso: 25/06/08]
- BLAKEMORE, M. (2007). «e-Government strategy across Europe - a bricolage responding to societal challenges», en *Administración & Cidadanía*. Vol. 2, Nº 3.
<http://egap.xunta.es/revista.php?lang=es> ou <http://egap.xunta.es/revista.php?lang=gl> [Data de acceso: 25/06/08]
- DELEON, L., C. (2005). «Public management, democracy and politics», en FERLIE, E., LYNN, L. E. e POLLIT, C., *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford: Oxford University Press.
- DUNLEAVY, P. et. al. (2006). *Digital Era Governance. IT Corporations, the State and e-Government*, Oxford: Oxford University Press.
- EGAP (2007a). *Necesidades Formativas do Persoal da Administración da Xunta de Galicia. Niveis de Organización e de Posto*, Santiago de Compostela: Escola Galega de Administración Pública.
<http://egap.xunta.es/biblioColec.php> [Data de acceso: 25/06/08]
- EGAP (2007b). *Necesidades Formativas do Persoal da Administración da Xunta de Galicia. Nivel Individual*, Santiago de Compostela: Escola Galega de Administración Pública.
<http://egap.xunta.es/biblioColec.php> [Data de acceso: 25/06/08]
- EIPA (2005). *Organisational Changes, Skills and the Role of Leadership required by eGovernment*, Luxemburgo: European Institut of Public Administration.
<http://www.epractice.eu/document/2935> [Data de acceso: 25/06/08]
- PETERS, B. G. e PIERRE, J. (2003). «Introduction: The role of public administration in governing», en PETERS, B. G. e PIERRE, J. (Eds.). *Handbook of Public Administration*, Londres: Sage.
- HOOD, C. C. e MARGETTS, H. Z. (2007). *The Tools of Government in the Digital Age*, Houndmills, R.U.: Palgrave-Macmillan.
- LANVIN, B. (2008). «Where is e-government going in 2020? The Future of E-Government – Agenda 2020», en *OCDE e-leaders conference 2008*, A Haia, 6-7 Marzo 2008.
<http://www.oecd.org/dataoecd/42/57/40304889.pdf>
[Data de acceso: 25/06/08]
- LAU, E. (2003). «Challenges for e-government development», en Relatorio presentado no 5th Global Forum on Reinventing Government. Cidade de México, 5 de novembro de 2003.
<https://www.unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN012241.pdf> [Data de acceso: 25/06/08]
- LEITNER, C. (2007). «e-Participation», en *Administración & Cidadanía*, Vol. 2, Nº 3.
<http://egap.xunta.es/revista.php?lang=es> o <http://egap.xunta.es/revista.php?lang=gl> [Data de acceso: 25/06/08]
- LINDEN, R. M. (2002). *Working Across Boundaries: Making Collaboration Work in Government and Nonprofit Organizations*, San Francisco: Jossey-Bass.
- MARGETTS, H. (2003). «Electronic government: a revolution?», en PETERS, G. e PIERRE, J. *Handbook of Public Administration*, Londres: Sage.
- MCDANIEL, E. A. (2003). «Facilitating Cross-Boundary Leadership in Emerging E-government Leaders», en *Informing Science*, xuño.
- MILLARD, J. (2007). *European e-Government 2005-2007. Taking Stock of Good Practice and Progress Towards Implementation of the i2010 eGovernment Action Plan.aAgenda*, Bruxelas: Comisión Europea.
<http://www.epractice.eu/files/download/awards/ResearchReport2007.pdf> [Data de acceso: 25/06/08]
- NACIONES UNIDAS (2008). *UN-eGovernment Survey 2008. From e-Government to Connected Governance*, Nova York: Naciones Unidas.

<https://www.unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN028607.pdf> [Data de acceso: 25/06/08]

OCDE (2003). *The e-Government Imperative*, París: OCDE.

<https://www.oecd.org/dataoecd/60/60/2502539.pdf>

[Data de acceso: 25/06/08]

OCDE (2007). *E-Government as a Tool of Transformation*.

[https://www.oecd.org/.../4582bc8915d31134c12573a70050a430/c5bfb886ebcafe06c12572ac0057513c/\\$FILE/JT03224646.PDF](https://www.oecd.org/.../4582bc8915d31134c12573a70050a430/c5bfb886ebcafe06c12572ac0057513c/$FILE/JT03224646.PDF)

[Data de acceso: 25/06/08]

POLLIT, C. e BOUCKAERT, G. (2004). *Public Management Reform. A Comparative Analysis*, Oxford: Oxford University Press.

QUINTA PARTE: EPÍLOGO: FUNCIÓN DIRECTIVA INSTITUCIONAL PARA TEMPOS DE CAMBIO

CAPÍTULO 13. A FUNCIÓN DIRECTIVA PROFESIONAL

Autor

Manuel Villoria Mendieta

1. INTRODUCCIÓN

Este texto vai proceder a analizar a función directiva profesional desde unha perspectiva xeral e a clarificar algúns dos aspectos máis complexos de tal institución. Tamén, e como consecuencia da aprobación do Estatuto básico do empregado público, vanse expor algúns dos dilemas aos que se enfronta calquera goberno que pretenda desenvolver o estatuto e regular esta función.

En calquera caso, é importante destacar que estamos ante un tema de notable importancia nos estudos de Administración pública e amplamente tratado, sobre todo desde mediados dos anos setenta (ABERBACH, PUTNAM e ROCKMAN, 1981; HECLO e WILDAVSKY, 1981; PETERS, 1987). Un tema que, ademais, desde hai xa vinte anos, no marco da Nova Xestión Pública, alcanzou relevancia práctica dada a tendencia a separar a formulación da implementación de políticas e a «deixar que os xestores xestionen». Como indica a OCDE, a capacidade de liderado dos directivos públicos revalorizouse, o que se traduciu en reformas importantes da función directiva (OCDE, 2003). Como exemplos:

- Houbo reforma nos Estados Unidos (Senior Executive Service), e estase nun proceso de adecuacións permanentes.
- Houbo unha reforma do Senior Civil Service no Reino Unido (1987/1996). E desenvóléronse novos estándares éticos á vez que se regularon de maneira máis minuciosa os conflitos de interese destes funcionarios no marco do Informe Nolan.
- Estableceuse unha nova *dirigenza* en Italia moito máis profesional e regulada (1992/1993).
- Continuáronse as reformas do Senior Civil Service no Canadá e en Nova Zelandia.
- Estase a implantar a reforma da dirección pública en Bélxica, no marco do Programa Copérnico (2000).

Por outra parte, cando se tenta analizar cun mínimo rigor a función directiva profesional (FDP) nas administracións públicas xorden unha enorme cantidade de variables conexas, que deben ser, pola súa vez, clarificadas e relacionadas coa función directiva se pretendemos amosar unha comprensión cabal do obxecto de estudo. Este texto tentará definir as variables máis relevantes que inflúen neste modelo de articulación das relacións entre goberno e administración e procurará analizar estas de forma concisa. Estas variables son as seguintes: 1. A política. En concreto, a relación entre política e administración, e o papel da función directiva neste contexto. 2. A autonomía decisoria. Iso condúcenos á pregunta de que constitúe función directiva na administración e que non. 3. O público. O que nos obriga a responder se existe un directivo público ou se o que existen son directivos sen máis, todos desenvolvendo papeis análogos. 4. A rendición de contas. Con todos os problemas que implica ceder información e responsabilidades desde o goberno aos profesionais e, asemade, manter a dirección política e o compromiso no cumprimento dos programas electorais. 5. As competencias directivas e as responsabilidades.

2. A Tensión entre Política e Administración. O Xerme da Función Directiva

A política conviviu coa administración durante séculos sen grandes tensións. A razón desta convivencia pacífica tiña que ver coa total dependencia da actividade administrativa da política, nun mundo en que a aceptación carismática e por tradición do poder impedía a autonomización da administración e dos seus servidores fronte ao monarca. O monarca absoluto repartía cargos e sinecuras con plena discrecionalidade, mesmo arbitrariedade sen que, practicamente, se lle puidesen discutir as súas escollas. Nun sistema de poder absolutista as estruturas de poder non dependen de relacións obxectivas, como os partidos políticos, senón das relacións persoais co monarca ou coa súa corte. Así, por exemplo, na España dos Austrias, os funcionarios non están ao servizo do Estado, senón ao servizo do soberano (PÉREZ, 1998: 129).

Con todo, o progresivo nacemento e consolidación do estado como suxeito político, a consolidación do capitalismo, cos seus requirimentos de previsibilidade, e o desenvolvemento da racionalización, coas súas novas demandas de lexitimación do poder, conflúen nunha nova etapa histórica —a da modernidade— en que o avance imparabile da organización burocrática xera unha tensión cada vez maior entre o reino dos fins e o dos medios (WEBER, 1986). A explicación weberiana desta tensión baséase na seguinte argumentación. Para empezar, o sentido último da vida pódese buscar de moi diversas maneiras, tentar dar sentido a aquilo sen sentido é unha necesidade profunda do ser humano, que non pode ser valorada cientificamente en termos de verdadeiro ou falso. Cada un elixe, e a súa elección non é rexeitable racionalmente. A política pertence ao reino dos valores e, por iso, non é valorable cientificamente. En todo caso, os pobos necesitan que existan líderes con carisma, cunha vocación e convicción que rompa as rutinas, que elimine a dirección sen sentido propia da burocracia. A burocracia non ten alma, é unha máquina perfecta de organización que actúa *sine ira et studio*, porén, non xera espírito de cambio, de innovación. A burocracia, que por mor do seu coñecemento, experiencia e continuidade vai alcanzando esferas de poder cada vez maiores, constitúe un perigo inmenso para os países se non é controlada, guiada, usada no contexto dun proxecto nacional de promoción e defensa dos valores finalistas propios dunha cultura e un pobo. WEBER cría que a política e a administración vivían separadas, pois pertencían a mundos diferentes, un era o dos valores, o outro o dos feitos. No entanto, non idealizou esta separación, ao contrario, viu nela o xerme de tensións importantes das que coidaba que a burocracia tendía a saír vencedora.

Mais, aproximadamente pola mesma época, a separación entre política e administración si foi idealizada nos Estados Unidos, e por iso foi proposta polos reformadores progresistas americanos que querían eliminar o padroádego político da esfera da Administración pública e polos postulantes da organización científica cuxa preocupación era crearen definicións claras dos roles e funcións, e xeraren unha organización racionalmente eficiente (ABERBACH e ROCKMAN, 1988).

Woodrow WILSON, alá por 1887, propugnou unha distinción entre Administración pública e política inmaculadamente clara. Wilson cre que Os Estados Unidos teñen un aparello burocrático infradesenvolto como resultado do *spoils system* e, por iso, propón: «unha función pública técnica e sistematicamente educada», e permanente. A administración é a aplicación sistemática e detallada da lei, o medio de converter o politicamente democrático en administrativamente posible. A política, segundo Wilson, era desordenada, competitiva e carente dunha estrutura de mando, mentres que o mundo da administración era ordenado e regular. De aí a necesidade de separar a Administración da política se se quería funcionar eficazmente.

En termos xerais, a cristalización dun sistema de valores en que a seguridade xurídica, a racionalización e o progreso técnico e científico ocupan un lugar prioritario é o fundamento da progresiva consolidación das sociedades modernas. Para conseguir que eses valores socialmente demandados tivesen virtualidade e se expresasen en decisións e en programas públicos, a administración necesitou reestruturarse e introducir o modelo burocrático de organización. Segundo Max WEBER, a burocracia é inevitable na sociedade moderna. E éo, porque é superior tecnicamente a calquera outra forma de organización. Segundo o autor alemán os burócratas son traballadores intelectuais altamente especializados, cuxo valor supremo é a integridade. Sen eles a corrupción e incompetencia estarían xeneralizadas nas organizacións públicas. A chave do sistema burocrático é o principio xerárquico. O funcionario hónrase de cumprir lealmente as ordes, mesmo aquelas que consideran erradas. Sen esta negación de si mesmos e sen a disciplina o sistema afundiríase. De aí que a obxectividade, a impersonalidade, o servizo ao Estado e non aos seus intereses privados constitúan o fundamento da acción burocrática. Non obstante, o funcionario, a pesar do seu respecto á xerarquía, desenvolve as ordes seguindo unhas pautas técnico-xurídicas, en suma, transforma as ordes dos non-expertos en decisións expertas, o que lle dá un poder importante e pouco controlable. Ten o poder do coñecemento técnico.

Por iso, un dos grandes retos aos que ten que facer fronte o desenvolvemento da organización burocrática, nunha sociedade democrática, é o de limitar o seu ámbito de actuación. Pois ao posuír o saber experto pode tentar, incluso con plena boa fe, substituír os políticos electos na toma de decisións. Ante esta situación, WEBER advirte de que a superioridade técnica non abonda para dirixir unha sociedade. Porque a burocracia aínda que se rexa por criterios técnicos e xurídicos, que son importantes e necesarios, non por iso ten unha capacidade innata para definir fins, en última instancia non detecta o interese xeral de xeito innato. Son os políticos os encargados diso. E sono pola función que exercen e, tamén, porque teñen a vocación para iso.

WEBER advirte de que o problema da burocracia é a súa tendencia a ocupar crecentes esferas de poder, baseada na súa superioridade técnica. E, sobre todo, a súa incompetencia á hora de exercer o poder. Os burócratas non están capacitados para a acción política, con todo o seu potencial de conflito, negociación, flexibilidade e responsabilidade. Os burócratas necesitan orde, non negocian, non innovan, non crean novos retos. Os políticos de vocación son absolutamente necesarios porque achegan paixón, liderado, responsabilidade. A tendencia burocrática a ocupar espazos, non por unha vocación de poder, senón por unha necesidade de seguridade e de limitar os riscos, é un grave problema para as sociedades modernas, en suma, sitúanos nunha «caixa de ferro».

O certo é que a axioloxía, o sistema de valores dos políticos e dos funcionarios é moi diferente, o que pode carrexar conflitos importantes que dificultarían a gobernabilidade da sociedade. En concreto, son variables que separan a política da burocracia:

- A responsabilidade. Pois os burócratas asumen a xerarquía e non se responsabilizan da decisión final. Pola contra, os políticos non poden eludir a responsabilidade.
- O modo de actuar. Pois os burócratas actúan de forma secreta, anónima, ás veces ata parsimoniosa. O político, no entanto, actúa en público e coa urxencia que impón os problemas inmediatos que cómpre solucionar.
- O marco cognitivo de referencia. Os burócratas baséanse en normas e coñecementos técnicos para definir a mellor solución. Porén, os políticos toman as decisións calculando o apoio para manteren ou alcanzaren poder, isto é, consideran se cada decisión que toman os favorece ou prexudica en termos de poder e influencia.

En calquera caso, para o citado autor, as democracias ben constituídas saben controlar á burocracia, e fano a través doutras institucións que colaboran cos gobernos neste labor, en concreto:

- Mediante o control que exercitan uns parlamentos fortes.
- Usando consellos fiscalizadores e gabinetes que teñen base técnica suficiente como para retaren ao poder experto.
- A través da división dos funcionarios en dúas categorías: os funcionarios profesionais e os funcionarios políticos que son cesados libremente.

En consecuencia, os funcionarios «políticos» son chave para poder controlar e dominar a burocracia, mais asemade, estes funcionarios son expertos que coñecen o marco de referencia axiolóxico do funcionariado e que comparten códigos de conduta e de *expertise*. Estes funcionarios son os que exercen a agora chamada función directiva, os que constitúen o lubricante que permite a comunicación entre o universo político e o funcional, os que transmiten as decisións políticas en linguaxe comprensible para o funcionariado e os que expón aos políticos as opinións da burocracia de xeito que eles as poidan entender e compartir se for preciso. Sen eles, o choque de valores e prioridades sería inevitable. Mercé a eles o labor de ambos os niveis de roles —político e funcional— alcanza sinerxías e resultados positivos para a comunidade. A función directiva profesional tenta consolidar ese papel tan necesario de intermediación entre o mundo político e o mundo funcional, ese papel de articulación que garante que a sociedade mude e se adapte á nova realidade sen arriscar a marcha continua do sistema.

3. Que constitúe función directiva e que non?

De forma coherente co afirmado no epígrafe anterior, os directivos públicos non son homoxéneos e, por iso, se sitúan adoito ao redor de tres círculos de funcións (JIMÉNEZ, 1998):

- a) Un círculo de dirección política, en que o labor esencial é desta natureza e onde os directivos non precisan de coñecementos técnicos ou administrativos para desempeñar o seus cargos, pese a seren sempre recomendables. Son os secretarios de estado, ministros, presidentes de gobernos rexionais e alcaldes. O seu labor diferenciador conéctase coa importancia da visión estratéxica e a capacidade para analizar o contorno.

- b) Un círculo de dirección político-administrativa, moi implicado na formulación de políticas ou programas, ademais de na súa implantación. Nel, o labor ten compoñentes políticos e, á vez, administrativos ou técnicos. Requírese ter un conxunto de habilidades e actitudes directivas, mais tamén, no mesmo grao, un olfacto político, unha sensibilidade para entender os xogos de forza e poder propios de toda acción social e organizativa. Nalgúns casos, mesmo, se require, tamén coñecementos técnicos moi precisos, como, no caso dos xefes de asesoría xurídica ou dos responsables de direccións sanitarias. Neste círculo situaríamos os miles de directores xerais, subsecretarios, asesores executivos.
- c) O círculo de dirección burocrática. Neste círculo áchanse os niveis superiores do servizo civil de carreira, funcionarios que accederon após un proceso de desenvolvemento profesional a estes cargos, e nos que prima a capacidade técnica e o desenvolvemento suficiente de competencias directivas. Iso non obsta para esixir deles, tamén, unha sensibilidade política e un coñecemento do campo de forzas político onde está situada a súa organización, no entanto, talvez cun carácter subsidiario do da súa competencia para dirixiren equipos, deseñaren proxectos ou avaliaren programas.

Finalmente, non está claro, ao noso ver, onde se situarían os directores de axencias estatais e organismos autónomos, presidentes de entes públicos empresariais e sociedades mercantís de capital público. A razón é que, en teoría, eles non participan na formulación de políticas públicas, simplemente as executan no marco dun contrato programa ou dun plan estratéxico aprobado superiormente, agora ben, executan cunha notable autonomía. Por iso, quizais deberíamos falar dun cuarto círculo de dirección pública, desde unha perspectiva de implicación na definición de fins e intereses públicos, que é a dos directivos de entes instrumentais.

En calquera caso, todo este conxunto de persoas constitúen o nivel directivo das administracións, aínda que para os efectos da nosa análise, é sobre todo o segundo nivel (político-administrativo) o que xera meirandes debates e dúbidas máis persistentes acerca de como o regular e no que se centrará principalmente este estudo. Obviamente, se por función directiva nos referimos á actividade dos que dirixen autonomamente a administración, determinando fins e propondo medios para os cumprir, a realidade será que teremos que estudar sobre todo o que fan os membros do goberno, que son a verdadeira cúpula da Administración (RADIN, 2002). Porén, se nos referimos exclusivamente á función directiva «profesional», non vinculada ao recrutamento partidista, entón abofé que aclaramos o campo de estudo aínda que nos deixamos fóra da análise unha parte esencial da dirección da estrutura de organizacións públicas: a dirección política. Iso sen contarmos con que na maioría de países cunha administración profesionalizada a relación entre a función directiva superior e os niveis políticos puros é moito máis fluída do que se podería crer do uso de modelos clásicos (PETERS, 1999), pois goberno e directivos profesionais comparten formulación de políticas e defensa da misión organizativa.

De feito, os estudos de ABERBACH, PUTNAM e ROCKMAN (1981) ou PETERS (1987) demostránnos que a relación entre goberno e directivos públicos profesionais (dos niveis centrais de goberno) se caracteriza pola interacción constante e a implicación frecuente dos directivos na formulación de políticas. ABERBACH, PUTNAM e ROCKMAN (1981) definen catro modelos puros de división do traballo entre políticos e funcionarios de alto nivel (agora chamariámolos directivos profesionais) e téstanos con preto de oitocentas entrevistas; os catro modelos, cos que iluminan a información dispersa que sobre a devandita relación existía en distintos estudos, son os seguintes:

- Imaxe I, os políticos definen, os funcionarios executan tecnicamente (modelo de separación entre política e administración).

- Imaxe II, políticos e altos funcionarios comparten a elaboración de políticas, aínda que os políticos achegan valores e intereses, e os funcionarios coñecemento e feitos (modelo de separación entre feitos e valores).
- Imaxe III, comparten a elaboración de políticas, pero os altos burócratas relaciónanse con intereses organizados institucionalizados e promoven o compromiso e a estabilidade, mentres os políticos promoven a mudanza e articulan intereses máis amplos (modelo de enerxía fronte a equilibrio). Mentres en sentido amplo, os políticos dirixían o cambio político, os burócratas, polo seu coñecemento detallado dos programas e das ideas políticas relevantes, a miúdo brindaban as «solucións» para que os políticos elixisen.
- Imaxe IV, híbrido puro, todo mesturado, os políticos burocratízanse e os altos funcionarios politízanse. Esta imaxe representa a culminación do proceso de politización da alta burocracia.

Os datos permiten comprobar que a imaxe I apenas é unha referencia intelectual, pois non ten vixencia empírica, agás para os funcionarios de nivel inferior, pola contra, si se poden testar e comprobar na vida real o resto. Nese momento, ademais, o modelo IV, aínda que minoritario, ten unha certa importancia dada a existencia en gabinetes presidenciais e departamentos horizontais de funcionarios igualmente dotados con talentos xerenciais ou técnicos e asemade con entusiasmo político. Persoas moi competentes que asumían un rol político na defensa dos procesos de mudanza na administración e que participaban moi activamente na aplicación do programa de reformas estruturais. Por exemplo, na Oficina Executiva da Presidencia (Executive Office of the Presidency) dos Estados Unidos, ou na Chancelaría Federal en Alemaña occidental. O estudo citado indicaba que empiricamente se podía observar un certo movemento desde a imaxe I cara á II / III e asumíase que progresivamente habería un desprazamento cara á IV, na cal os burócratas se situaban no máximo nivel de implicación e influencia. A realidade posterior non permitiu consolidar esa intuición, como os autores recoñeceron tempo despois (ABERBACH e ROCKMAN, 1988).

Seguíndomos o esquema destes autores, podemos establecer un cadro 1 que o simplifique:

Cadro 1: Relacións entre altos burócratas e políticos

<i>Aberbach et. al.</i>	Imaxe I	Imaxe II	Imaxe III	Imaxe IV
Executar políticas	Altos burócratas	Altos burócratas	Altos burócratas	Altos burócratas
Formular políticas	Políticos	Responsabilidade compartida	Responsabilidade compartida	Responsabilidade compartida
Intermediar con intereses sociais	Políticos	Políticos	Responsabilidade compartida	Responsabilidade compartida
Xerar e articular visións e proxectos políticos	Políticos	Políticos	Políticos	Responsabilidade compartida

Fonte: QUEREDA (2007) e elaboración propia.

Pola súa banda, PETERS (1987) distingue cinco modelos ideais que propón como referentes para ver a que modelo se aproximan máis as distintas administracións dos diferentes países:

- Formal-legal (neste modelo os altos funcionarios simplemente executan as ordes dos políticos). Segundo PETERS, este modelo é unha ficción que non expresa realmente o papel dos funcionarios, no entanto, é útil como referente comparativo.

- Vida de aldea (neste modelo, os obxectivos, valores e clase social de políticos e altos burócratas son comúns, o que os diferencia é a estabilidade). Este modelo é do gusto das teorías elitistas de explicación da sociedade.
- Modelo funcional (neste caso, as elites burocráticas e o político responsable do ministerio ou área funcional comparten valores e obxectivos, en esencia, defenden xuntos o seu sector). Neste modelo, o que cómpre considerar é que á defensa do sector a miúdo se unen os grupos de presión e os comités parlamentarios.
- Modelo adversario (este modelo baséase no conflito por inercias ou intereses contrapostos entre altos burócratas e políticos). O conflito pode ser pasivo e sen intención, como cando houber un cambio de goberno e a inercia dificultar a adaptación ao cambio; ou activo e a mantenta, cando houber intereses ou visións contrapostas sobre as políticas ou sobre a organización.
- Estado administrativo (goberno de burócratas). Os políticos son meros rexistradores ou vendedores de políticas, porén eles non as formulan.

Unha vez que se fan as análises empíricas, os resultados dependen do país. Podemos ver resumidamente o esquema que propón PETERS no cadro 2:

Cadro 2: Relacións entre altos funcionarios e políticos

<i>Peters</i>	Ton	Gañadores	Resolución de conflitos	Estilo	Impacto
Formal-legal	Integrador	Políticos	Autoridade	Autoridade	Variable
Vida de aldea	Integrador	Ambos	Negociación	Mutualidade	<i>Management</i>
Modelo funcional	Integrador	Ambos	Negociación	Experto	Dominio do interese sectorial
Modelo adversario	Adversario	Variable	Poder	Conflito	Variable
Estado administrativo	Integrador	Funcionarios	Rendición	Experto	Estabilidade

Fonte: QUEREDA, 2007.

En todo caso, a interpretación dos estudos anteriores lévanos a considerar que a función directiva profesional existía nas administracións dos países máis desenvolvidos desde mediados do século pasado e que compartía amplas esferas de poder coa dirección política. Este feito da convivencia non nos evita ter que optar, e loxicamente nós optamos por deixar fóra o estudo do labor dos presidentes e membros do goberno, das súas estratexias, competencias e funcións (WEAVER e ROCKMAN, 1993; BARBER, 2001), centrándonos nos niveis directivos non-políticos.

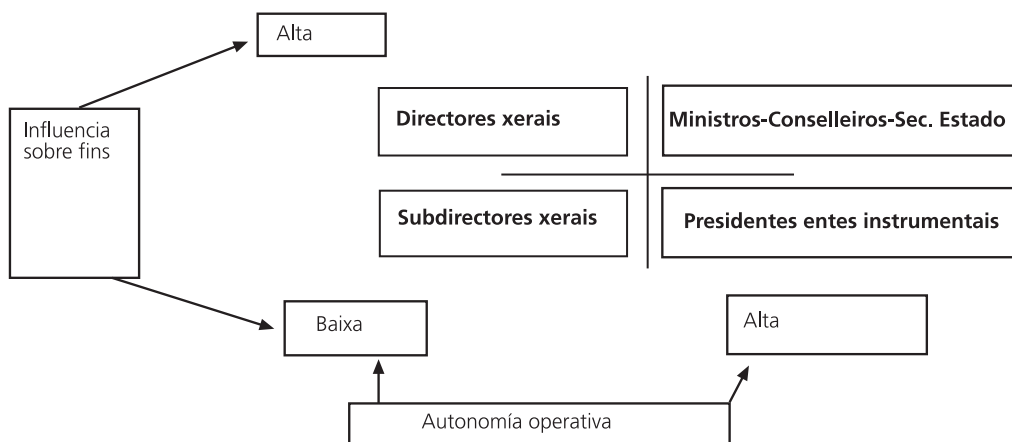
A todo iso, aínda que o estudo de ABERBACH, PUTNAM e ROCKMAN non o deixa claro, convén engadir que non é o mesmo ser un burócrata superior que ser un directivo profesional, un burócrata do nivel superior non deixa de ser un técnico con coñecementos profesionais sofisticados que, en ocasións, pode ocupar un posto directivo, no entanto, non por ser un profesional con competencias técnicas moi desenvolvidas pode ocupar a dirección dunha organización con garantías de éxito, pois a función directiva esixe competencias diferentes ás puramente técnicas, sen prexuízo de que estas poidan ser moi oportunas, unidas ás puramente directivas, en determinadas posicións (HECLO e WILDAVSKY, 1981; JIMÉNEZ, 2006). Por iso, o estudo dos funcionarios profesionais de cualificación superior (BOURDIEU, 1989, 1993; EYMERI J.M., 2001) ou o dos burócratas de nivel medio en relación directa coas súas clientelas (LIPSKY, 1980) fican fóra deste estudo.

Agora ben, definir con liña clara onde acaba a burocracia superior e onde comeza a función directiva é moi difícil en termos funcionais, do mesmo xeito que é moi complexo —máis ben imposible— definir de forma xeneralizada e universalista onde empeza a política e onde acaba a administración. Mesmo se se definise legalmente onde comeza e acaba a FDP, cando se operativizase, ao analizar a función de cada posto e o seu nivel de responsabilidade —para determinar se queda ou non dentro do sistema FDP—, numerosos postos xerarían dúbidas.

Vexamos os inconvenientes das definicións xenéricas. Se consideramos que directivos profesionais son os que participan da formulación de políticas públicas e da definición de programas —inflúen sobre fins—, probablemente teríamos que deixar fóra a unha parte importante dos subdirectores xerais e a case toda a Administración periférica. Pois aínda que estes últimos inflúen, a súa participación, salvo casos puntuais, é mínima. Obviamente, no ámbito local a situación ten as súas propias peculiaridades, porén, a diferenza non se vai tratar no texto, simplemente aceptemos a súa semellanza co nivel central ou autonómico, aínda sabéndomos que a formulación de políticas no nivel local é vicaria das políticas definidas a nivel central ou autonómico.

Agora ben, se afirmamos que a función directiva profesional empeza coa responsabilidade pola xestión de orzamentos, persoas e instalacións nun volume minimamente complexo, cunha certa autonomía operativa para a consecución de obxectivos prefixados —inflúen sobre os medios—, daquela a situación muda substancialmente. Se usamos este criterio, aqueles que permanecen claramente dentro da función directiva son o persoal do cuarto círculo antes mencionado: os directivos de entes instrumentais. Neste segundo suposto, definimos os directivos polo seu nivel de autonomía estratéxica, quere dicir, pola capacidade para decidiren, por si mesmos, camiños de innovación e mudanzas cun maior ou menor risco, para conseguiren fins prefixados nun nivel superior. E o normal é que estes directivos de entes instrumentais poidan ter, no marco dos contratos programa ou plans estratéxicos, unha capacidade de iniciativa e reforma organizativa que non teñen nin sequera os directivos do segundo círculo. Por todo iso, se callar poderíamos resumir a situación ao redor de dúas variables e situarmos os directivos públicos nun cadro de dobre entrada en función de como os afectan as variables mencionadas máis arriba. As dúas variables serían a de participación na formulación de políticas, que denominamos «influencia sobre fins» e a variable de autonomía na xestión e capacidade de lideraren estratexicamente, que denominamos «autonomía operativa» (ver figura 1).

Figura 1: Clases de directivos



Fonte: elaboración propia.

Xa que logo, deixándonos á parte, como xa indicamos os ministros ou conselleiros, o resto podería ficar baixo o paraugas da función directiva profesional se consideramos esta como a que participa *na definición de programas e formulación de políticas e/ou na implementación ou xestión dos programas públicos, dirixe organizacións e persoas cunha certa autonomía operativa e se responsabiliza da intermediación cos intereses sociais organizados e recoñecidos legalmente.*

4. Xestión pública e xestión privada, directivos públicos ou meramente directivos?

Os estudos sobre as diferenzas entre a xestión pública e a privada son innumerables. Deles despréndese que existen importantes diferenzas. Neste texto, pese a aceptarmos plenamente que hai diferenzas, cremos que hai que matizar estas. É certo que non se pode deixar todo ao libre funcionamento de axustes mutuos, tamén se necesita xerarquía, os mercados non solucionan todos os problemas e crean algúns (LINDBLOM, 1977, 1995; LYNN e WILDAVSKY, 1990). A literatura económica destacou suficientemente os fallos do mercado (STIGLITZ, 1993). Temos administración porque entendemos que existen servizos que o mercado non debe prestar, e esta convicción baséase nos valores sociais, no interese público e na vontade política da cidadanía (RAINEY, 1997). Porén, a posibilidade de trazarmos unha liña clara e definida entre o público e o privado non é posible. Hai criterios que permiten diferenciar, aínda que non sempre, por exemplo: os intereses en xogo —se son os colectivos ou particulares—; o acceso á información, aos recursos ou aos edificios; a axencia ou a capacidade de actuar ou non en nome da comunidade (BENN e GAUS, 1983).

Sobre todo, como xa advertiron DAHL e LINDBLOM (1976), o que existe é un contínuum desde as empresas privadas aos ministerios, contínuum ao que se pode incorporar:

Cadro 3: O contínuum privado-público

Empresa privada pura	Empresa privada suxeita a regulación	Empresa privada contrata con Admin. pública	Empresa con forte regulación	Empresa privada con forte dependencia do sector público, as ONG	Empresa privada que depende totalmente do sector público, as ONG	Axencia pública cuxos programas son subcontratados	Empresa mixta público-privada	Empresa pública (máis do 50 % do capital é público)	Axencia reguladora ou ente público empresa	Organismo autónomo ou axencia gobernamental	Ministerio ou Secretaría de Estado
----------------------	--------------------------------------	---	------------------------------	---	--	--	-------------------------------	---	--	---	------------------------------------

Fonte: Elaboración propia.

1. empresa privada pura > 2. empresa privada suxeita a regulacións xerais laborais ou doutro tipo > 3. empresas privadas con fondos públicos en forma de contratos > 4. compañías fortemente reguladas > 5. empresas privadas cuxa maior fonte de ingresos provén do sector público > 6. empresas privadas que dependen totalmente de contratos públicos > 7. programa (con axencia gobernamental) que é producido case totalmente por concesionarios privados > 8. empresa mixta público-privada > 9. empresa pública por maioría —máis do cincuenta por cento— de capital público > 10. ente público empresarial ou axencia reguladora > 11. organismo autónomo > 12. Ministerio ou Concello.

Neste contínuum podemos distinguir aspectos como a propiedade, o financiamento e a regulación (RAINEY, 1997), o que nos daría diferenzas entre empresas moi pouco reguladas, con propiedade totalmente privada e financiadas totalmente coa venda dos seus servizos —como Coca Cola—, e, organismos suxeitos ao dereito administrativo en todas as esferas da súa actuación —con pequenas excepcións vinculadas aos chamados xuridicamente, no Dereito continental, actos separables—, financiados totalmente cos orzamentos do Estado, e de propiedade completa do Estado —por exemplo, a Office of Personnel Management nos Estados Unidos ou a Secretaría de Estado de Interior. En calquera caso, nun Estado de benestar é moi difícil atopar unha organización totalmente privada, todas están sometidas a algún tipo de regulación ou teñen algún compromiso coa sociedade, polo que se pode dicir que existen niveis de «publicismo» (BOZEMAN, 1987). Eses niveis de publicismo pódense situar nun contínuum, de novo, onde nunha punta, teríamos organizacións cunha total autoridade política, mesmo con poderes case xudiciais ou case lexislativos, e, na outra, organizacións cunha total autoridade económica, ou sexa, capacidade completa para decidiren que facer coa súa organización, en concreto, se a vender, fusionar, pechar. No medio, atoparíamos unha enorme cantidade de ONG, asociacións privadas, fundacións, centros de investigación, grupos de voluntarios, colexios profesionais cuxo nivel de «publicidade» pode ser tan alto como o das empresas públicas e, case, como o dos entes públicos.

Xa que logo, temos que recoñecer que o problema non é de sinxela solución, aínda cando investigacións recentes insisten en que hai diferenzas incluso, na xestión dos mesmos servizos sanitarios, entre hospitais públicos e privados (CHUBB e MOE, 1990). RAINEY recolle da investigación sobre este tópico nada menos que trinta e tres diferenzas entre a xestión pública e a privada, pero en termos sempre relativos (RAINEY, 1997: 73). Delas, destacaríase oito trazos distintivos da xestión pública:

- a maior influencia política;
- a capacidade case lexislativa e case xudicial;
- as maiores expectativas de equidade, igualdade de trato e transparencia;
- a maior ambigüidade e contradición nos obxectivos;
- maiores restricións na toma de decisións —cara a dentro e cara a fóra— por parte dos directivos públicos;
- unha dificultade maior para conectar os incentivos cos rendementos;
- un sistema de valores relacionados co traballo lixeiramente diferentes;
- menores niveis de satisfacción dos empregados.

Todo o exposto, para os efectos deste traballo, lévanos a considerar que non é posible pretender xerar teorías de liderado que sirvan igualmente para os xestores públicos e os privados. Do mesmo xeito que non se pode defender o mesmo modelo de dirección para un directivo da empresa pública ou para un membro do Goberno federal ou central. Os seus intereses, a priorización de valores ou a existencia de competencia esixen respostas diferentes ás súas demandas de modelo de liderado. Todo iso con independencia de que os roles directivos poidan ser similares de acordo coa famosa teoría de MINTZBERG¹ (1973). O rol que cumpre un directivo público non é diferente do que representa un directivo no sector privado, o que cambia radicalmente é o *contexto, os valores en xogo, as prioridades e a interpretación dos contidos deste*.

Así, para un directivo da empresa privada o posicionamento da súa empresa no mercado é unha variable chave do liderado. Con base niso, pode abandonar certo mercado e introducirse noutro, xerar novos produtos e esquecer os antigos, en última instancia innovar. Ese posicionamento tamén, con límites, pode ser importante nunha empresa pública. Non obstante, se a súa misión e producir electricidade, o directivo correspondente non poderá obviar esa obriga, ben que si poderá xerar novos produtos, abandonar algúns sempre que non atenten contra a regulación existente na área, e, ata, xerar unha filial que produza algún ben estratéxicamente relevante. No entanto, o posicionamento dunha Secretaría de Estado é algo que está definido legalmente, constitúe unha misión normativa que ten que cumprir o secretario. Poida que existan produtos non rendibles economicamente, porén, se o seu estatuto establece que os cidadáns teñen dereito a eles, el non pode obviar esa obriga. Desde esta perspectiva, os consellos da literatura sobre liderado que indican que un bo líder posiciona a súa empresa, serán para el non plenamente aplicables, salvo que decida incumplir a súa misión e se invente o seu papel no Goberno da nación. Estas afirmacións non implican que o secretario de Estado ou os seus directivos teñan que actuar seguindo un camiño totalmente marcado, nin impiden que sexan innovadores no marco da súa misión se respectan os valores que os deben guiar, mais desde logo limitan o seu campo de actuación moito.

Concluíndomos, a función directiva pública presenta especificidades e hai que tratar esta considerando as súas variables particulares e os seus retos concretos. No entanto, non é homoxénea, e iso complica moito a súa regulación.

5. Rendición de contas e directivos profesionais: a tensión permanente

Os problemas de rendición de contas que nos afectan neste texto son, esencialmente, de dous tipos, por unha banda a *accountability* burocrática (ver cadro 4) e, por outro, a *accountability* gobernamental (ver cadro 5). Esta segunda aféctanos indirectamente, mais é fundamental. Fai referencia aos mecanismos de rendición de contas do goberno. Se un goberno dun país non rendese contas e, ademais, á súa vez, fose controlado burocraticamente, poderíamos concluír que, nese país goberna autonomamente a burocracia, sen que as eleccións, no seu caso, cumprisen ningún papel relevante para a dirección do goberno, o que convertería en inútil a agregación e expresión das preferencias cidadás. A primeira —*accountability* burocrática— xa é máis directa, e trata de ata que punto a burocracia rende contas fronte ao goberno e fronte ao resto de poderes do estado. Neste segundo suposto, unha burocracia que non é controlada polo executivo deslexitima novamente a democracia, pois ten como consecuencia un goberno sen control sobre as súas políticas e sometido a unha vontade que non é a do pobo.

¹ O esquema de MINTZBERG baséase en que os directivos desenvollen unha serie de roles, que son: a) roles *interpersoais* (enlace, representación e liderado); b) roles *informativos* (monitor, difusor e portavoz, control); c) roles de *decisión* (resolución de conflitos, de innovación); e d) negociación, ou asignador de recursos.

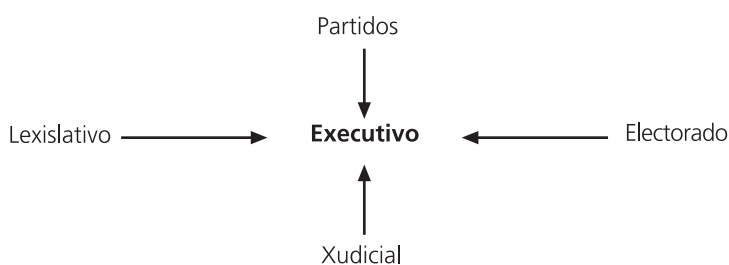
Neste ámbito da *accountability* comprendeuse ultimamente, tanto polos organismos especializados como polos expertos internacionais, que é preciso considerar a implicación no plan non só dos organismos internos ou horizontais, senón tamén dos partidos, do parlamento e do poder xudicial porque son chaves no éxito final do proceso. Por exemplo, as tendencias clientelares dos partidos fan máis difícil o control da administración, ao politizaren e crearen tendencias cara á patrimonialización. Porén, unha administración moi profesional sen posible influencia do executivo tamén dificulta o control por parte do goberno e xera tendencias cara unha certa autonomización que pode ser perigosa. Procurar o xusto termo medio é moi importante: profesionalización pero con controis. Por outra banda, unha adecuada responsabilidade burocrática materialízase nun primeiro momento ante os ministros e o propio goberno, mais tamén ten a súa plasmación ante o legislativo a través das comparecencias, preguntas parlamentarias e informes administrativos; e finalmente, na vía xudicial contrólase a legalidade da actividade administrativa.

Cadro 4: Rendición de contas da Administración



E todo iso sen esquecer que unha gran parte dos mecanismos de control e de infraestrutura ética non só afectan a administración, senón que tamén afectan o goberno, polo que reforzan o papel da rendición de contas democrática do executivo (ver cadro 2).

Cadro 5: Rendición de contas do executivo



Fronte á argumentación weberiana, a versión estadounidense da tensión entre política e administración ten dúas fases distintas, aínda que nelas o esencial do debate ten moito que ver coa rendición de contas dos funcionarios ante o seu goberno e do goberno ante ao pobo. Na primeira fase, durante os primeiros anos da democracia americana, a influencia de JEFFERSON xera un movemento de culto á liberdade e de sacro respecto á vontade popular que fai que, por exemplo, as leis e a administración se presenten como subordinadas á garantía dos dereitos individuais:

- «La correcta libertad consiste en actuar sin restricciones conforme a nuestra voluntad, dentro de los límites marcados alrededor nuestro por los iguales derechos de los otros. No añado “dentro de los límites de la ley”, porque la ley no es, a menudo, sino la voluntad del tirano, y es siempre rechazable cuando viola los derechos de la persona»²; Thomas JEFFERSON a Isaac H. TIFFANY, 1819.

Esta afirmación, vista naquel momento, supón un ataque ao dereito positivo xerado pola monarquía e protexido polos seus funcionarios. A administración non pode ser a mera aplicación do dereito positivo, a administración está sometida a uns principios morais que o dereito tamén debe respectar. As normas autorreferenciais da burocracia non están por encima da vontade popular. Nin sequera os seus representantes poden traizoar esa vontade. Por outra banda, JEFFERSON defendía un control forte e directo do lexislativo sobre o executivo, un control que permitise o predominio da política sobre a administración, representada polo executivo. Fronte a iso, HAMILTON defendeu un poder presidencial forte que controlase o día a día das operacións de goberno. En última instancia defendía un predominio do executivo.

Na segunda fase, repercuten o fracaso do *spoils system* e a necesidade de finalizar coa Administración de diletantes e membros das clientelas políticas. Nese momento histórico afloran os resultados das políticas clientelares, con toda a súa carga de ineficacia e corrupción e de traizón ao interese xeral. Por iso, tamén se comeza a defender unha administración científica, servida por funcionarios profesionais seleccionados con base no mérito e con permanencia no emprego, e afastada dos vaivéns políticos, unha administración que for ou ben a mera execución da lei, no modelo wilsoniano ou ben a aplicación duns principios científicos non susceptibles de ser sometidos aos intereses políticos do momento. O modelo de WILSON (1887) defende a separación total de política e administración, deixando a cada unha o seu espazo propio.

Non obstante, a wilsoniana división entre política e administración empezou a ser duramente criticada xa desde mediados do século XX. WALDO (1946) criticou a separación alegando que todos os actos administrativos eran políticos nalgunha medida. Neles alguén gañaba e alguén perdía. E SIMON (1947) demostrou que, empiricamente, era moi difícil separar política de administración e viceversa. Desde 1950 a 1970, aceptouse que non existía tal dicotomía. Múltiples investigacións empíricas demostraron entón e agora, como vimos no epígrafe precedente, que hai moitos funcionarios implicados en actividades políticas e moitos políticos obsesionados con actividades administrativas. Tamén se demostrou o poder da burocracia en tres niveis. En primeiro lugar, a burocracia de alto nivel controla información relevante para a toma de decisións, co que pode reter información de acordo cos seus intereses estratéxicos. Segundo, que a burocracia ten baixo o seu control a implantación das decisións e políticas, co que pode paralizar aquelas decisións que non coincidan cos seus criterios. Terceiro, que a burocracia monopoliza recursos selectivos, formativos e mesmo materiais, cos que mantén posicións de privilexio na xestión dos servizos públicos. Todo iso favoreceu que se esquecese a dicotomía sobre a base da aceptación da realidade dada.

No entanto, nos anos oitenta a devandita dicotomía renaceu coa teoría sobre o control da burocracia. Nesa teoría empézase a traballar de novo coa transcendencia de separar actos políticos de administrativos e de diferenciar aos actores políticos e administrativos. A razón de fondo é a defensa dun principio: nunha forma de goberno democrática, baseada na representatividade, os

² «Of liberty I would say that, in the whole plenitude of its extent, it is unobstructed action according to our will. But rightful liberty is unobstructed action according to our will within limits drawn around us by the equal rights of others. I do not add ‘within the limits of the law,’ because law is often but the tyrant’s will, and always so when it violates the right of an individual»; Thomas JEFFERSON e Isaac H. TIFFANY, 1819 (2008).

servidores públicos electos (alcaldes, presidentes, etc...) deben controlar as decisións e accións dos funcionarios nomeados. LOWI (1979) defendeu que na democracia americana existía o perigo de ser gobernados por burócratas que non rendían contas, por iso defendeu un sistema de democracia xurídica que permitise que as normas fosen tan precisas e limitantes como para impedir a discrecionalidade funcional. Con todo, GOODSELL (1983) criticou esta postura porque consideraba que a discrecionalidade é esencial para poder executar a lei. Hoxe en día unha gran parte da literatura sobre Administración pública alude ao problema de como controlar a burocracia polos políticos electos e como democratizar esta.

Neste tema da rendición de contas ou *accountability*, cómpre lembrar que os directivos públicos profesionais participan, como se demostrou empiricamente, na definición dos fins dun goberno, non só se dedican a definir os medios máis apropiados para cumprir os fins esoxenamente establecidos (BARDACH, 1977; KINGDON, 1995), en consecuencia, o seu modelo de rendición de contas non pode ser o aplicable a un funcionario de nivel inferior, cuxo acceso á formulación de políticas é nulo. A resposta adecuada é, entre outras posibles, a de institucionalizar os contratos programas ou a planificación estratéxica e crear mecanismos de avaliación do desempeño individual e do rendemento das unidades que nos dean información sobre o cumprimento das obrigas dos directivos profesionais. Non entanto, se a *accountability* destes servidores públicos tivese, por razóns estruturais ou doutra índole, dificultades serias de implantación, entón habería que pensar moi seriamente en rexeitar a creación dunha función directiva profesional que, influíndo ineludiblemente na formulación de políticas de xeito relevante, fose irresponsable fronte á cidadanía ou os seus representantes.

6. Como deben ser. que deben saber?

Cando un posto se crea de novo hai que *deseñalo*. Cando xa existe hai que *analizalo* e, con posterioridade *describilo*. A partir da análise e descrición defínese o *perfil* do candidato idóneo para ocupar o posto, o que implica definir os coñecementos xerais (por exemplo, coñecementos en ciencias sociais e xurídicas) e específicos (coñecementos de xestión de recursos humanos) que debería ter esa persoa en función dos contidos do posto (as tarefas, responsabilidades, etc.), tamén as habilidades que debe incorporar un adecuado desenvolvemento do posto (o que debe saber facer, por exemplo, saber falar en público...), e as actitudes ou características persoais que mellor lle acaen a ese tipo de posto. Estas características persoais denomínanse tamén *competencias*, e son características persoais relativamente estables e *causalmente* relacionadas cos resultados superiores nun posto.

En resumo, as competencias son MCCLELLAND (1973):

- Calquera característica dunha persoa que marca a diferenza no seu nivel de desempeño.
- Que fan as persoas cun rendemento superior:
 - Con maior frecuencia.
 - En maior número de situacións.
 - Con mellores resultados.
- E que os diferencia daqueles que teñen un desempeño medio.

Unha competencia é unha característica persoal que conduce a un comportamento diferenciador de éxito. É moi importante non confundir este concepto de competencia co xurídico. Desde unha pers-

pectiva xurídica unha competencia é unha capacidade legalmente recoñecida ás unidades para tomar decisións que lles permitan cumprir a súa misión e obxectivos.

En todo caso, como xa anticipamos, os postos directivos sinalados nas relacións de postos de traballo, ou en calquera outro instrumento equivalente para a provisión profesional, deberían ser descritos de forma minuciosa e, a súa descrición debería conter:

- a) Datos identificativos do posto (denominación, unidade, descrición da organización onde se sitúa...).
- b) Misión ou razón de ser do posto.
- c) Contexto da función con expresión de: relacións internas no seo da organización, relacións internas no seo do goberno, relacións externas con outras administracións, relacións externas coa sociedade.
- d) Responsabilidade do posto en termos de orzamento, persoas, instalacións...
- e) Finalidades permanentes do posto.
- f) Fins temporais encomendados ao posto.
- g) Organigrama da unidade.
- h) Condicións de traballo.
- i) Condicións especiais de designación, se for o caso.
- j) Perfil do posto ou competencias requiridas para desempeñar o posto de forma excelente incluídos:
 - Coñecementos xenéricos de dirección
 - Coñecementos específicos, no seu caso, da familia de postos.
 - Habilidades xerenciais
 - Experiencia
 - Características persoais e actitudes vinculadas co éxito neste tipo de postos.
 - Exemplos da vida real do que sería posuír un nivel de excelencia en cada unha destas competencias.

En suma, un directivo require un conxunto de coñecementos, habilidades e trazos de personalidade que permitan que xurda e se materialice o cambio proxectado. Iso no ámbito específico da súa organización, o que pode implicar que o directivo deba ter unhas competencias corporativas, do mesmo xeito que o resto dos membros da organización. E é que cada contorno concreto require coñecementos, habilidades, actitudes e estratexias específicas, pese a que haxa algunhas tendencias comúns que se debuxen no complexo panorama existente. En consecuencia, destes directivos agárdase, en xeral, ben que con distintas énfases, que posúan uns coñecementos, unhas habilidades e unhas actitudes específicas, en suma, unhas competencias³.

³ As afirmacións que seguen baséanse no estudo dos sistemas de selección, formación e avaliación do rendemento de directivos públicos dos Estados Unidos de Norteamérica, O Canadá, Nova Zelandia e Australia.

Nun estudo realmente fascinante, HECLO e WILDAVSKY (1981), analizaron o comportamento dos altos funcionarios do Ministerio do Tesouro británico e atoparon toda unha serie de habilidades e competencias como elementos chave do prestixio e do éxito profesional. No texto pódese comprobar que o modelo da «vida de aldea» de PETERS é real, pois os políticos e funcionarios que mandan son poucos, están concentrados nunha área xeográfica londiniense, coñécese, e o seu ben máis prezado é a reputación. No texto obsérvase que para os políticos o máis importante ou o que máis valoran dos seus altos funcionarios é que lles garantan que, grazas aos datos e información que lles fornecen, non van quedar en evidencia pública nunca; así como que lles obteñan orzamento suficiente para levar adiante os seus plans. Asemade, os burócratas esperan dos políticos cos que traballan que sexan brillantes no panorama político e intelectual en que operan, que sexan influentes na toma de decisións gobernamentais e nas estratexias políticas do Gabinete, e que sexan de confianza, isto é, que poidan manter con eles unha área de confidencialidade e mutuo respecto.

Moi importante foi a descuberta dunha serie de competencias chave para o éxito directivo destes altos funcionarios, entre elas:

- Que sexan capaces de proporcionar aos seus ministros información clara, simple e concisa.
- Que teñan a habilidade para decidir por si mesmos sobre aquilo sen relevancia política. Que non se metan en política de partido, e resolvan os temas non puramente políticos de forma continua e sen molestaren o ministro.
- Que sexan capaces de reducir o conflito e asegurar relacións fluídas cos axentes críticos da área correspondente.
- Que teñan sensibilidade política, e saiban onde e con quen falan e comparten información e confidencias.
- Que non deixen de observar os seus ministros, para coñecer a súa psicoloxía, as súas prioridades persoais e a súa personalidade.

Hoxe en día, as competencias directivas artículanse adoito ao redor de cinco grandes áreas: visión estratéxica, xestión de recursos humanos, desenvolvemento de programas e avaliación destes, xestión e planificación de recursos económicos e financeiros, relacións e representación da organización. A partir destas grandes áreas, poderíamos establecer toda unha serie de competencias, como as que se enumeran a seguir, distribuídas en función dos niveis de responsabilidade —de menor a maior— do directivo correspondente, sen esquecermos que, a maior nivel, xorden novas competencias, e asemade, mantense a esixencia das anteriores:

A. Nivel inferior:

1. Comunicación oral e escrita ou capacidade para intercambiar información cara a dentro e cara a fóra da organización.
2. Habilidades interpersoais, ou capacidade para saber convivir e traballar en equipo.
3. Habilidades e coñecemento de técnicas de resolución de problemas e de adopción de decisións.
4. Liderado ou capacidade para comprender as teorías e compoñentes fundamentais deste.
5. Automotivación ou capacidade para xerar metas ou logros e tratar de conseguilos.

6. Autoconhecimento ou competencia emocional para coñecerse a si mesmo e saber potenciar as virtudes e minimizar os defectos.
7. Autodominio ou capacidade para controlar as emocións destrutivas e xerar un clima de traballo eficaz e sereno.
8. Coñecementos de ética pública e responsabilidades do empregado público, e habilidades de razoamento moral.
9. Saber xestionar conflitos interpersoais.

B. Nivel intermedio:

10. Saber xestionar unha forza de traballo diversa en xénero, etnia, ou cultura.
11. Xerar equipos, motivalos e dirixilos.
12. Dominio das técnicas de negociación e influencia.
13. Xestión estratéxica de recursos humanos, ou capacidade para coñecer os compoñentes do sistema de recursos humanos e como interconectar estes para os efectos de servir a estratexia organizativa.
14. Coñecementos de economía pública e orzamentación.
15. Coñecementos e habilidades en tecnoloxías da información.
16. Coñecementos de análise organizativa e deseño de estruturas e procesos.
17. Coñecementos e habilidades de xestión intergubernamental de políticas e programas.
18. Dominio da filosofía e técnicas da xestión da calidade total e da mercadotecnia pública.

C. Nivel superior:

19. Técnicas de pensamento creativo.
20. Coñecementos e habilidades de planificación estratéxica.
21. Coñecementos de análise de políticas públicas e da filosofía e técnicas de avaliación de programas.
22. Coñecementos de xestión de controis ou cadros de mando integrados.
23. Saber establecer redes de contacto dentro e fóra da organización para os efectos do desenvolvemento de políticas e proxectos.
24. Visión estratéxica.
25. Capacidade de análise do contorno
26. Sensibilidade política e xestión do cambio.

Este conxunto de competencias, ou a maior parte delas, deben esixírselles a todos os directivos do círculo de dirección político-administrativa, mentres que as dos niveis inferior e intermedio serían as propias do círculo de dirección burocrático. As do nivel inferior serían exixibles a todo empregado público que dirixise equipos. O círculo de dirección política non entra dentro das análises de competencia, aínda cando o mellor para todos os cidadáns sería que os nosos ministros ou secretarios de estado tivesen todas esas competencias altamente desenvolvidas, alén das propiamente políticas.

En Bélxica, no marco do Programa Copérnico de modernización do estado, xerouse un corpo directivo cuns setecentos membros cuxas competencias chave son (ver cadro 6):

Cadro 6: Programa Copérnico (Bélxica) e competencias directivas

Xestión de información	Xestión de tarefas	Dirección	Relacións interpersoais	Funcionamento persoal
Comprender analizar	Estruturar traballo	Apoiar, guiar	Comunicar, escoitar	Ser conciliador
Desenvolver unha visión	Dirixir, organizar	Motivar, crear equipo	Traballar en equipo, orientar	Ser de confianza
Comprender a organización	Emprender	Inspirar	Crear redes	Asumir estrés, desenvolverse

Fonte: elaboración propia.

No Reino Unido existen 3500 posicións do Senior Civil Service. As competencias directivas (2001) esenciais son:

- Pensar en termos estratéxicos.
- Extraer o mellor das persoas.
- Aprender e perfeccionarse.
- Concentrarse nos resultados.
- Dar dirección e sentido (visión).
- Producir impacto persoal (dar exemplo).

Toda esta reflexión sobre competencias directivas é esencial para a organización de procesos de selección e de carreira que sexan coherentes co que as organizacións públicas demandan nunha sociedade en cambio.

7. Modelos de referencia

Dito todo isto, pasaremos agora a indicar algúns modelos de referencia na configuración dunha función directiva (ver, entre outros, JIMÉNEZ, 2006).

En primeiro lugar, existe o denominado *modelo de dirección pública burocrática*. As súas características básicas serían:

- Un sistema «pechado» de función directiva, isto é, os que acceden á función directiva só poden ser funcionarios, e o sistema está pechado para os *outsiders*.
- Este modelo expresa o paradigma da chamada «profesionalización», pois a función directiva é a culminación da carreira vertical.
- Existe limitación legal: no admite «externos» ao servizo público.
- O desempeño de postos directivos exerceuse con carácter vitalicio.
- As competencias directivas non están definidas formalmente e a selección segue criterios de carreira e cooptación interna.
- Exemplos: Francia e O Reino Unido (antes da reforma Next Steps).

O seguinte modelo é o *modelo de dirección pública «politicizada»*. Neste caso, as súas características serían:

- Existe un sistema «aberto» de postos directivos, no cal se pode nomear calquera persoa para o cargo, sempre que goce de confianza política.
- Por iso, o criterio de confianza política é predominante ou exclusivo no nomeamento.
- A designación realízase con discrecionalidade absoluta. Non se esixen requisitos de desempeño para se manter no cargo, pois a avaliación do rendemento é política.
- En última instancia, o sistema non mide capacidades nin competencias profesionais, só garante lealdade política.
- Exemplos: España (antes das reformas de 1997 e 2003) e algúns países en vías de desenvolvemento.

Finalmente, existe o *modelo xerencial*. Cuxas características serían:

- É o modelo resultante do desenvolvemento de ideas e valores de eficacia e eficiencia no sector público.
- Ten certa influencia do sector privado e esixe a caracterización de postos directivos.
- O seu obxectivo inicial foi o de recrutar directivos públicos con experiencia en funcións directivas no sector público ou privado.
- O acceso realízase mediante instrumentos que garantan o mérito.
- Os directivos públicos son profesionais da dirección (por dedicación, coñecementos, habilidades e destrezas).
- Existe un procedemento público de selección ou designación baseado na demostración da posesión de competencias.
- Os directivos, unha vez seleccionados, dispón de poderes propios ou delegados para dirixir a organización (persoal, organización, orzamentos, etc.). Inténtase deixar que os xestores xestionen, no marco de plans ou contratos programa definidos polo principal, que é o goberno.

- Por iso, existe un marco de responsabilidades: acordos de xestión; avaliación; indicadores; etc. Un marco que define o sistema de rendición de contas destes directivos con respecto ao goberno, ao Parlamento e á cidadanía.
- Está asegurado un sistema de incentivos para favorecer a eficacia e eficiencia: premios (especialmente os bonos e retribucións variables) e sancións (sobre todo o cesamento por incumprimento do contrato ou os indicadores asumidos).
- Ás veces, non sempre, o posto é exercido con temporalidade no desempeño das funcións (suxeita a resultados ou con tempo prefixado de mandato).
- O sistema de cesamento está vinculado, sobre todo, ao rendemento: non hai lugar para os cesamentos discrecionais ou «políticos». O cesamento normal prodúcese por resultados insuficientes na xestión ou por finalización do período para o que foi designado o directivo.
- Exemplos: países anglosaxóns

Após analizar os tres modelos parece obvio que o único que responde aos criterios dunha función directiva profesional é o último. O primeiro é profesional, mais non é directivo. O segundo pode ser directivo, porén non é profesional. E só o terceiro permite articular dirección con profesionalidade.

Segundo a OCDE (2003), na función directiva comparada existen dous modelos de función directiva profesional, que poden servir de referencia como modelos puros:

1. O sistema de «carreira» que se caracteriza por:

- Modelo «cerrado»: só os servidores públicos poden ser directivos.
- Organización da función pública en «corpos» ou estruturas similares que xeran que a pertenza a corpos de elite favoreza o paso á FDP.
- Selección mediante o ingreso na función pública e posterior desenvolvemento da carreira, que culmina en postos directivos cando o funcionario adquiriu prestixio dentro do seu corpo e reporta confianza ao que nomea.
- Papel secundario e marxinal do *management* na formación deses cadros directivos.

2. O sistema de emprego. Este sistema caracterízase polo seguinte:

- Modelo «aberto»: os directivos selecciónanse entre *civil servants* ou «externos». Normalmente existe un número de postos tope para os externos, que pode estar entre o 5-15 %.
- Organización da función directiva en «empregos ou postos directivos» (non hai, salvo excepcións, estruturas). Estes postos, cando quedan vacantes ofrécense a concurso aberto ou semiaberto, como vimos.
- Acceso ao emprego directivo mediante o sistema de *mérito* (acreditación de competencias). En xeral, o sistema caracterízase por favorecer unha autoselección previa. Só aqueles que reúnan as competencias, o rendemento e a experiencia suficientes poderán acudir aos procesos selectivos para ingreso na función directiva profesional. Os devanditos procesos réxense polos

principios de mérito, capacidade, concorrencia, publicidade e transparencia. O proceso selectivo é realizado por unha comisión que goza de certa autonomía de decisión. O sistema pode ter tres fases ou dúas:

Na primeira fase, os candidatos/as presentan unha memoria en que acreditan con datos e casos da súa vida profesional as competencias que aseguran posuír. Cada unha das competencias básicas xerenciais deberá ser demostrada mediante exemplos de casos en que se siga a seguinte metodoloxía de explicación: Primeiro o reto ao que tivo que facer fronte; segundo, o contexto en que se tomaron as decisións; terceiro, os resultados conseguidos após as decisións adoptadas e implantadas.

A entrevista de incidentes críticos, cando existe, procura definir os motivos, habilidades e coñecementos que un empregado *realmente ten e utiliza*. Identifica e mostra o que os candidatos *fixeron, dixeron e pensaron* en situacións críticas no seu posto de traballo. Todo iso se fai co fin de diferenciar claramente aos *mellores*. En todo caso, a entrevista tamén terá por obxecto aclarar datos e feitos do currículo enviado.

Cando se realice un *assessment center* en lugar da entrevista de incidentes críticos, este constará de diversos instrumentos de selección que en conxunto acrediten as competencias dos aspirantes (p. ex. entrevista de incidentes críticos, caso práctico, discusións e xogos de papel).

Pero é que ademais, seguindo o mesmo informe da OCDE, temos que o papel do *management* é chave na formación deste persoal directivo.

Segundo a OCDE cada sistema ten as súas fortalezas e as súas debilidades, así o modelo de carreira:

- FORTALEZAS: a) Sistema de promoción regulado, favorece a mobilidade vertical; b) Formación inicial permite unha función directiva cohesionada en valores e coñecementos; c) Permite unha institucionalización do acceso e formación.
- DEBILIDADES: a) Selecciona directivos só entre funcionarios; b) Selecciona persoas novas sen experiencia; c) Carencia de habilidades e competencias directivas; d) Perigo de illamento social; e) Non valora rendementos nin resultados.

Canto ao sistema de emprego:

- FORTALEZAS: a) Ofrece un sistema aberto e competitivo de selección de cadros directivos; b) Selecciona persoas con experiencia en tarefas directivas; c) Os directivos públicos acreditan competencias xerenciais; d) Hai unha maior imbricación coa sociedade; e) Responden en función de resultados.
- DEBILIDADES: a) Mobilidade limitada ou inexistente; b) Falta de cultura común; c) Perigo de confrontación cos valores da función pública; d) Carencia de institucionalización da formación.

Estes sistemas de emprego están a facer fronte ás súas debilidades de forma bastante exitosa, así, por exemplo, o Senior Executive Service estadounidense —cuns 8200 membros— estableceu a mobilidade forzosa dos seus directivos para evitar a endogamia e a inmovilidade. Traballou os factores culturais a través da formación. E dado que a presenza de persoal externo é case nula, non tivo problemas de confrontación coa burocracia, pois os directivos proceden dos niveis superiores da función pública. En xeral, un sistema de FDP coherente e eficaz está máis cerca do modelo de emprego que do de carreira.

8. Articulación dun modelo

Finalmente, procederemos a deixar enunciados os dilemas fundamentais aos que fará fronte o lexislador cando regule o modelo para a función pública central e autonómica. Antes, procederemos a expor cal é a regulación existente no Estatuto básico do empregado público (EBEP) sobre esta materia.

a) Regulación do EBEP:

- Existe unha referencia na «Exposición de motivos»: a función directiva é «factor decisivo de modernización das administracións públicas».
- Desapareceu o persoal directivo da referencia á clase de persoal, fronte ao proxecto de Estatuto onde si constaba.
- Foi regulado nun subtítulo do título II (paradoxalmente o relativo ás clases de persoal).
- As condicións de traballo do persoal directivo son materia excluída de negociación (art. 37.2.d)
- Non hai situación administrativa específica de directivo, salvo para o directivo que for alto cargo ou asimilado e para o directivo «municipal».
- Aos directivos de sociedades «públicas» e fundacións (DA 1ª) non se lles aplica o EBEP.
- As incompatibilidades do persoal directivo son reguladas na disposición final terceira no relativo á dedicación exclusiva.
- A determinación do réxime xurídico do persoal directivo atribúese ao goberno do Estado e das comunidades autónomas.
- Non queda claro quen son directivos públicos profesionais pois a definición é tautolóxica: «É persoal directivo o que desenvolve funcións directivas profesionais nas administracións públicas, definidas como tales nas normas específicas de cada administración».
- O sistema de «designación» atenderá os principios de mérito e capacidade, idoneidade, publicidade e libre concorrència.
- O seu traballo estará sometido a un sistema de avaliación pola xestión desenvolvida.
- O persoal directivo en réxime laboral terá un contrato de alta dirección.

b) Dilemas da regulación de desenvolvemento

- Primeiro: ámbito de aplicación. Para definir os contidos desta variable, habería que considerar se se incorpora ou non ao sistema de dirección profesional a toda a Administración instrumental, incluídas incluso as fundacións públicas e empresas públicas ou non.
- Segundo: espazo institucional. Para esta variable hai que afrontar o reto de definir de onde vai e ata onde chega a función directiva profesional, así como os criterios que permiten para cada posto directivo a súa situación nun ámbito profesional ou político. En suma, hai que definir o intervalo vertical ou ámbito de responsabilidade xerárquica e o espazo horizontal ou ámbito de misións, funcións e competencias da función directiva. Así, poderíase dicir que

comeza no nivel 28 e chega ata as viceconsellerías ou secretarías de estado, ou indicar que só incorporará os niveis 29 e 30, (ámbito vertical). O cal non quere dicir que todos os postos incluídos neses intervalos de niveis sexan directivos. Así, por exemplo, un asesor executivo, nivel 30, no gabinete do presidente podería non ser directivo, mentres que un 28 que exerce a secretaría xeral dunha delegación importante da comunidade autónoma si podería (ámbito horizontal).

- Terceiro: requisitos para o desempeño. A primeira cuestión que se expón aquí é a de se se abre ou non o sistema ao persoal proveniente do sector privado. Posteriormente, outro tema de debate é o do grupo, a categoría profesional e experiencia para poder acceder a estes postos. E se haberá un ou dous niveis de directivos.
- Cuarto: modelo de selección e carreira. Neste caso, o lexislador deberá definir se haberá un sistema de selección específico, con base nas competencias ou un sistema tradicional. Como se acreditarán as competencias, no seu caso. Se haberá cursos de selección. Se haberá unha ou máis probas ou niveis de selección. Se se definirá ou non unha terna para a decisión do responsable político; se haberá período de proba antes do nomeamento definitivo. E se haberá un ou dous niveis de directivos e como se articulará a carreira interna.
- Quinto: Duración e cesamento. Haberá que decidir se o nomeamento é definitivo ou se será temporal. Que criterios haberá para o cesamento, no seu caso. Se haberá ou non mobilidade forzosa para os directivos. A regulación da renuncia. As consecuencias dos cesamentos disciplinarios. E se haberá ou non «recertificación» cada certo tempo para comprobar o mantemento das competencias directivas.
- Sexto: A avaliación do desempeño. A avaliación do desempeño implica definir que se vai a avaliar, como, cada canto, para que se usarán os datos e quen avaliará.
- Sétimo: As garantías, dereitos e deberes profesionais. En caso de cesamento ou renuncia que garantías existen para o directivo cesado. Criterios de reciclaxe e recolocación. Dereitos e deberes.
- Oitavo: A comisión de selección e acreditación. O reto será como garantir a súa independencia e a súa competencia.

9. Conclusións

Após este paseo intelectual pola problemática da función directiva profesional, fica claro que España ten un notable atraso na reflexión e formulación de respostas ao problema da articulación dun sistema profesional e eficaz de función directiva pública. No entanto, a regulación no Estatuto básico do empregado público desta materia abre as vías para afrontar este reto con vocación de futuro e sen improvisación. Estamos ante unha peza chave do deseño institucional da administración, un espazo onde conflúen a función pública e a organización governamental e que executa un labor esencial para calquera estado. Neste texto expuxemos as dificultades do deseño mais, sobre todo, marcamos as orixes intelectuais e históricas da institución e definimos as variables chave do sistema. Desexamos que lles sirva aos nosos xestores de axuda na complexa tarefa de articular esta función. Cunha boa regulación estamos seguros de que estará posta a primeira pedra para gañar o futuro. Despois, non obstante, haberá que implantar o sistema e dunha forma seria, sistemática e sen trampas. Como sempre, o mundo da implementación está cheo de incertezas. Esperemos que esta vez non nos enganemos.

Bibliografía

- ABERBACH, J. D., PUTNAM, R. D. e ROCKMAN, B. A. (1981). *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*, Cambridge (Mass.): Harvard University Press.
- ABERBACH, J. D. e ROCKMAN, B. A. (1988). «Image IV Revisited: Political and Executive Roles», en *Governance. An International Journal of Policy and Administration*, Vol.1, Nº 1, Xaneiro.
- BERTRAND, B. e BIRNBAUM, P. (1979). *Sociologie de l'Etat*, París: Grasset, coll. Pluriel.
- BARBER, B. (2001). *The Truth of Power: Intellectual Affairs in the Clinton White House*, Nova York: W.W. Norton and Company.
- BARDACH, E. (1977). *The Implementation Game: What Happens after a Bill Becomes a Law*, Cambridge (Mass.): The MIT Press.
- BENN, S. I. e GAUS, G. F. (1983). *Public and Private in Social Life*, Nova York: Sts Martin's.
- CHEVALLIER, J. (2002). *Science administrative*, París: Puf, coll. Thémis Science politique (1ª edición, 1986).
- CHUBB, J. e MOE, T. (1990). *Politics, Markets, and America's Schools*, Washington DC: The Brookings Institution.
- DAHL, R. A. e LINDBLOM, C. E. (1976). *Politics, Economics and Welfare*, Chicago/Londres: Univ. of Chicago Press.
- DELOYE, Y. (2003). *Sociologie historique du politique*, París: La Découverte, coll. Repères (1re édition, 1997).
- DREYFUS, F. (2000). *L'invention de la bureaucratie. Servir l'Etat en France, en Grande-Bretagne et aux Etats-Unis (XVIIIe-XXe siècle)*, París: La Découverte, coll. Textes à l'appui/série histoire contemporaine, 2000.
- DUPUY, F. e THOENIG, J.-C. (1983). *Sociologie de l'administration française*, París: Armand Colin, coll. U Série Sociologie.
- GOODSELL, Ch. (1983). *The Case for Bureaucracy: A Public Administration Polemic*, Nova Jersey: Chatham House.
- HECLO, H. e WILDAVSKY, A. (1981). *The Private Government of Public Money*, Londres: McMillan.
- JEFFERSON, T. (2008). *The Writings of Thomas Jefferson* (Kindle Edition), LeClue22 (Marzo 10, 2008).
- JIMENEZ, R. (1998). *Altos cargos y directivos públicos*, Oñati: IVAP.
- JIMENEZ, R. (2006). *Directivos públicos*, Oñati: IVAP.
- JIMÉNEZ, R. (2008). «La función directiva en el sector público español: tendencias de futuro» en DEL REY, S. (Coord.). *Comentarios al Estatuto Básico del Empleado Público*, Madrid: La Ley.
- KINGDON, J. (1995). *Agendas, Alternatives and Public Policy*, Nova York: Harper Collins.
- LAGROYE, J., BASTIEN, F. e SAWICKI, F. (2002). *Sociologie politique*, París: Presses de la FNPS, Dalloz, coll. Amphi.
- LINDBLOM, C. E. (1977). *Politics and Markets*, Nova York: Basic Books.
- LINDBLOM, C. E. (1995). «Market and Democracy: Obliquely», en *Political Science and Politics*, 684-688, decembro 1995
- LIPSKY, M. (1980). *Street-Level Bureaucracy*, Nova York: Russell Sage Foundation.
- LOWI, T. (1979). *The End of Liberalism*, Nova York: W.W Norton and Company.
- LYNN, N. B. e WILDAVSKY, A. (1990). *Public Administration. The State of the Discipline*, Nova Jersey: Chatham House Publishers.
- McCLELLAND, D. C. (1973). «Testing for competence rather than for intelligence», en *American Psychologist*, 28:1-14.
- McKEOWN, T. (2005). «“Micromanagement” of the U.S. Aid Budget and the Presidential Allocation of Attention», en *Presidential Studies Quarterly*, Vol. 35, Issue 2: 319-332 (publicado en internet: 13 maio 2005).
- MINTZBERG, H. (1973). *The nature of managerial work*, Harpercollins College Div.
- OECD (2003). *Managing senior management: Senior Civil Service Reform in OECD member countries*, París: OECD.
- PALOMAR, A. (2005). «Pautas para el diseño de un estatuto de directivo público para las administraciones convencionales», en *Revista Vasca de Administración Pública*. Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria, Nº 72: 195-230.

- PEREZ, J. (1998). «El Estado moderno y la corrupción», en González et al. *Instituciones y corrupción en la Historia*, Valladolid: Instituto Universitario de Historia Simancas.
- PETERS, G. (1999). *La política de la burocracia*, México: Fondo de Cultura Económica.
- PETERS, G. (1987). «Politicians and Bureaucrats in the Politics of Policy Making», en LANE, J. E. (Ed.). *Bureaucracy and Public Choice*, Londres: Sage.
- QUEREDA, J. (2007). «Las relaciones entre políticos y funcionarios en la literatura politológica», Mimeo.
- RADIN, B. (2002). *The Accountable Juggler*, Washington D.C.: CQPress.
- RAINEY, H. (1997). *Understanding and Managing Public Organizations*, San Francisco: Jossey Bass (segunda edición).
- ROUBAN, L. (1995). *La fonction publique*, París : La Découverte, coll. Repères.
- SANCHEZ, M. (Coord.) (2007). *La función pública directiva en Francia, Italia y España*, Madrid: INAP.
- SIMON, H. (1947). *Administrative Behavior*, Nova York: The Free Press.
- STIGLITZ, J. E. (1993). *El papel económico del Estado*, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- SVARA, J. (1999). «Dichotomy and Duality: Reconceptualizing the Relationship between Policy and Administration in Council-Manager Cities», en *Public Administration Review* N° 45: 221-232.
- WALDO, D. (1946). *The Administrative State*, San Francisco: Chandler.
- WEABER, R. K. e ROCKMAN, B. A. (1993). *Do Institutions Matter?*, Washington D.C.: Brookings Institution Press.
- WEBER, M. (1986). *El político y el científico*, Madrid: Alianza.
- WILSON, W. (1978). «The Study of Administration», en SHAFRITZ, J. M. e HYDE, A. C., *Classics of Public Administration*, Chicago: The Dorsey Press.

CAPÍTULO 14. POLÍTICA E XESTIÓN: A REGULACIÓN DO DIRECTIVO PÚBLICO EN ESPAÑA

Autor

Carles Ramió Matas

1. Introducción

O espazo directivo é poliédrico, e neste capítulo vanse analizar tres das súas posibles dimensións: o directivo con perfil político, o directivo de carreira con perfil profesional e, finalmente, o directivo co dobre rol de confianza política e profesional (politécnico). Os tres perfís son necesarios e, en moitas administracións públicas, deben coexistir. Na actualidade conviven sen unha regulación específica e cunhas regras do xogo que son o resultado de axustes institucionais, de loitas de poder e da cultura política e administrativa que predomina en cada administración pública. Esta sorte de autorregulación funcionou razoablemente ben, a pesar das súas evidentes patoloxías, durante un par de décadas. Porén, durante os últimos anos este modelo de adaptación mutua parece terse esgotado e as patoloxías son a norma e o respecto dos respectivos espazos, a excepción. Todo parece indicar que se esgotou o modelo e que se require dunha regulación específica vía estatutos do directivo público e que tamén son necesarias estratexias formativas de sensibilización e capacitación en dirección pública. Sobre o espazo directivo, as nosas administracións públicas mostran as seguintes disfuncións, cada vez máis estruturais e integrais:

- Unha confusión absoluta entre o rol de dirección política e o rol de dirección profesional. Non se coñece onde acaba a política e onde empeza a meritocracia profesional.
- Unha despolitización de moitas administracións públicas derivada da migración dos directivos políticos cara a tarefas de carácter profesional e operativo. Algúns políticos foxen das incertezas das complexas tarefas políticas (defender un interese xeral derivado da integración de variadas expectativas individuais e da implementación dun determinado programa político) e refúxianse no confort de métodos e técnicas profesionais de xestión que son altamente socializantes.
- Unha politización dos profesionais da xestión pública que se ven abocados a postos que materialmente son políticos, como é o caso dunha boa parte dos altos cargos que ocupan os corpos de funcionarios na Administración xeral do Estado. A politización dos profesionais da

xestión pública tamén pode xermolar pola vía da politización dos cargos profesionais (por exemplo, os postos de libre designación) que fan inevitable adoptar perfís políticos ou coque-tear coa política se se desexa chegar aos postos profesionais de máxima responsabilidade que deberían ser alleos ás interferencias políticas.

- A aparición necesaria e inevitable dos perfís bífidos que teñen á vez unha dimensión profesional e unha dimensión política. A moda da xerencialización en moitas administracións públicas acelerou este proceso.
- A existencia dun conxunto de estímulos legislativos e institucionais que fomentan de forma extrema a promiscuidade entre a política e a profesionalización.
- Finalmente, a degradación dunha cultura política que pasou de respectar parcialmente esta tripla dimensión da dirección pública a non respectar ningunha das «liñas vermellas» e a realizar unha abordaxe, con base en criterios estritamente políticos, dos espazos político-profesionais e dos espazos estritamente profesionais.

O resultado destas disfuncións é unha degradación constante do espazo directivo, o dominio da mediocridade e non da excelencia profesional, que xera administracións con escasa fortaleza institucional e cunha feble musculatura xerencial para afrontar os retos da xestión pública moderna. As nosas administracións públicas, por este motivo, cada vez xestionan peor e cada vez fornecen menos seguridade institucional e política para favorecer o desenvolvemento económico e humano da nosa sociedade.

Para superar este gran problema e os síntomas asociados a el é imprescindible unha regulación, vía creación de estatutos do directivo público, que defina normativamente unhas regras do xogo claras e razoables que permitan de novo a convivencia entre os tres roles directivos analizados e que volva canalizar as relacións entre a política e a administración. Neste sentido este capítulo presenta un conxunto de reflexións e propostas que, sen teren un carácter exhaustivo, perfilan algúns dos posibles camiños e estratexias concretas que cómpre seguir no futuro.

O capítulo vaise estruturar en cinco apartados:

1. *Elementos de contexto*: neste primeiro punto especificanse algunhas condicións, desde un punto de vista material, ás que debería responder unha regulación do espazo de dirección pública.
2. *Sobre a imposibilidade de atopar solucións óptimas de cara á regulación dos directivos públicos*: neste apartado expónse dous exemplos recentes en España de innovación sobre regulación de dirección pública, pero que están logrando resultados insatisfactorios.
3. *Algunhas reflexións-propostas sobre as tres dimensións do espazo directivo*: neste apartado éntrase en materia e preséntanse algunhas reflexións e propostas sobre a regulación do espazo de dirección pública nos tres roles máis importantes: dirección política, dirección profesional e dirección politécnica.
4. *Diagnóstico e propostas en relación co «terceiro xénero», sobre o directivo politécnico*: neste punto preséntanse fortalezas e debilidades desta figura tácita de directivo público, moi habitual no goberno local, cuxa análise se considera central de cara a unha satisfactoria regulación do espazo de dirección pública.

5. *Sobre as políticas de formación dos directivos públicos*: a rexeneración da dirección pública en España non só depende de mellorar a súa regulación de carácter normativo, senón que tamén depende da mellora dos plans de formación directivos impulsados polos institutos ou escolas de formación dos empregados públicos.

Antes de entrar en cada un destes apartados é conveniente clarificar un conxunto de elementos necesarios en relación co modelo de función pública en España que exercen de contexto nunha futura regulación do espazo de dirección pública:

- O modelo de función pública necesario, e que apoia con bo criterio o EBEP, é un modelo de función pública flexible, non-burocrático, en consonancia cos tempos, mais que garanta, sen ningún tipo de dúbida nin de discrecionalidade práctica, os principios públicos de igualdade, capacidade e mérito no acceso á condición de empregado público que é a base dun modelo de función pública e que o debería ser tamén para o conxunto de empregados públicos para canalizaren unha carreira administrativa profesional.
- Con relación á preocupación por defender os principios de igualdade, capacidade e mérito no acceso pode considerarse como un asunto non menor, xa que a flexibilidade, o impacto da posburocracia e da NXP, o pragmatismo, o adoptar un sistema de recrutamento *ad hoc artesanal e personalista* posto a posto, etc. dexenerou nos últimos anos, especialmente nas administracións subestatais, nun enorme clientelismo que ten como resultado unha mediocridade dunha parte importante dos empregados públicos (contratados administrativos transitorios, laborais, interinos, etc.).
- Outro tema que cómpre destacar, alén do das «entradas» no sistema, sería o das «saídas» do sistema, no sentido que estas sexan máis flexibles e permitan o cesamento da relación contractual con aqueles empregados públicos moi disfuncionais e/ou con moi baixo rendemento. Neste sentido, é imprescindible dispor de instrumentos para superar ou anular as patoloxías máis relevantes, con todas as garantías xurídicas posibles, derivadas dunha falta obxectiva dun mínimo rendemento.
- Utilizando a primeira parte do título e algunhas conclusións do recente e bo libro de Paco LONGO *Mérito y Flexibilidad* (2005). Segundo LONGO ficou demostrado que cando se parte do mérito e dunha formulación garantista logo non é posible alcanzar a flexibilidade. Longo propón utilizar a plataforma da flexibilidade para alcanzar o mérito. Estou parcialmente en desacordo e parcialmente de acordo co profesor Longo. Neste sentido parto da consideración de que para a captación dos postos profesionais chave de carácter non-directivo non queda outra opción que partir do principio do mérito (máis renovado no nivel instrumental, máis modernizado e menos burocrático que no sistema actual), e logo considerar unha xestión posterior que sexa flexible. En cambio, para o caso dunha parte dos directivos cambia a formulación e pode considerarse que si é posible partir da flexibilidade (formulacións abertas, distintas posibilidades) e mediante este principio alcanzar o mérito.

2. Elementos de contexto: as condicións ás que hai que responder coa regulación do espazo directivo

Pártese da constatación inicial de que fai falta un estatuto do directivo público e de que no momento actual é máis necesario que nunca, xa que, a función de directivo público ten uns parámetros dunha gran profesionalización e esta situación é relativamente nova e recente.

Escolas de negocios, institutos e escolas de formación de funcionarios defenderon desde hai décadas que é necesario profesionalizar os directivos públicos. Sempre foi certo, no entanto, cunha certa febleza argumental, xa que, se pode considerar (recoñecendo un certo aroma de provocación) que para ser directivo público non hai que estar tecnicamente moi preparado porque a técnica vén representar só un 20 % dun directivo público, en cambio, un 60 % é sentido común (intelixencia emocional segundo a literatura psicossocial ao uso) e un 20 % é carisma e sentido do liderado, capacidade de empatía e capacidade de sedución. Quere dicir, cando alguén posúe sentido común e carisma xa pode ser un bo directivo público ou, tamén, un bo directivo privado. É por esta razón que na formación dos directivos públicos ou privados abundan contidos de carácter heterodoxo e interactivo orientados a fomentar habilidades vinculadas á personalidade, ás relacións humanas, etc.

Non obstante, durante a última década as regras do xogo mudaron e aínda que segue facendo falta posuír sentido común e sentido de liderado, ambos os ingredientes xa non son condicións suficientes, senón só necesarias, porque a función de directivo público tecnificouse. Vexamos seguidamente os elementos máis relevantes que fan que a función directiva na xestión pública se tecnificase considerablemente durante a última década con elementos vinculados ao concepto de gobernanza:

- Un alto nivel de formación en xestión de redes de organizacións públicas e, especialmente privadas con ánimo e sen ánimo de lucro que prestan unha parte importante dos servizos públicos. A xestión de redes implica a necesidade de posuír unhas potentes habilidades en planificación e en avaliación.
- Os coñecementos necesarios para a utilización conceptual e material das tecnoloxías da información e da comunicación.
- Xestionar sendo permeable aos novos mecanismos que facilitan a participación dos cidadáns.
- As modernas formas de xestión pública entre as que destacan o modelo xerencial e o modelo de axencia.
- Unha potente socialización en valores institucionais de carácter público e cunha socialización en valores derivados dunha ética da xestión pública.

A irrupción destas novidades implica que agora os postos de directivo público xa non poden ser tan espontáneos e depender da boa fortuna de ser ocupados por líderes carismáticos con sentido común, senón que son postos altamente tecnificados que requiren unha formación formal e unha sólida experiencia profesional no sector público ou, en casos extraordinarios no sector privado.

Por outra banda, o elemento máis problemático da regulación do espazo directivo na Administración pública é o encaixe da política e a súa relación coa dirección profesional. Este é un tema clásico de estudo da Ciencia Política, da Ciencia da Administración e da Teoría da Administración. Sen dúbida, a dirección máis estratéxica das organizacións públicas ten unha ineludible e necesaria natureza política, xa que, nesta circunstancia pivota a lexitimidade democrática e o engarzamento do sistema administrativo co sistema político. Tamén é certo que nun punto máis ou menos estratéxico aparece a dirección profesional e que a vinculación desta coa dirección política ten os seus problemas de linguaxe, de prioridades, etc. Doutra banda, é evidente a inxenuidade da división wilsoniana en que se podía diferenciar claramente nas administracións públicas a dimensión política da dimensión profesional. Máis ben ao contrario, na realidade, ambas as dimensións están na xestión pública práctica moi interrelacionadas e mesturadas. Porén, unha cousa é recoñecer esta interrelación e outra moi distinta é considerar este espazo político-profesional como un confuso magma en que todo está mesturado e en que non caben regras nin regulacións. Esta interpretación adoita ser interesada e tende

a xerar *de facto* unha excesiva politización dos aparellos administrativos. En troques, a nosa posición considera que, a pesar da interrelación entre a dimensión política e a dimensión administrativa, é necesario regular o espazo de cada compoñente non tanto para separar (finalidade carente de sentido) senón para clarificar unhas posicións e unhas regras do xogo que poden favorecer o rendemento institucional das administracións públicas.

A falta de regras en España sobre a configuración dun espazo directivo xerou diversas patoloxías: por unha banda a xeneralizada invasión da política de espazos profesionais. Esta tendencia, moi notable nas administracións locais e máis esporádica nas administracións autonómicas, supuxo un déficit de estratexia política e xa se fixo notar a necesidade de repolitizar as nosas administracións. Por outra banda a invasión, máis minoritaria, do rol directivo profesional do espazo político. Isto significa que algúns técnicos, sen lexitimidade democrática, acaban por deseñaren os contidos políticos das políticas públicas. Esta patoloxía é moi palpable na Administración xeral do Estado da man do poder dos corpos e nalgunhas administracións locais da man de xerentes ou figuras similares.

En todo caso, a falta de regras desde o inicio da democracia nas nosas administracións xerou estes problemas relatados, ben que sen chegar a unha situación estrutural e integral de carácter extremadamente preocupante. Co tempo fóronse configurando unhas regras do xogo laxas que se fundamentaban nun certo respecto polos espazos político e profesional. De forma libre cada quen coñecía, en función do seu rol, o espazo que debía ocupar e respectar as regras do outro espazo. Este mecanismo imperfecto de autorregulación deteriorouse moito durante os últimos anos e pode chegar a afirmarse que arestora xa é inexistente por mor das múltiples fisuras que se abiron nel. A principal fisura que cómpre destacar ten que ver cun proceso perseverante e incremental de invasión dos criterios e regras de carácter estritamente político cara ao espazo profesional. Sirva de exemplo o abuso no deseño de postos profesionais de «libre designación» e nos mecanismos cada vez máis arbitrarios no seu nomeamento e no seu cesamento. Esta deriva patolóxica que se explica por unha deterioración da cultura política que se manifesta na súa falta de respecto pola institucionalidade do espazo profesional é un argumento máis que aconsella unha inmediata regulación do espazo directivo pola vía da creación, tal e como suxire o EBEP, dun estatuto do directivo público.

3. Sobre as diversas alternativas actuais insatisfactorias e a imposibilidade das solucións óptimas de cara á regulación dos directivos públicos

Todos estamos de acordo en que o tema dos directivos públicos é moi complexo e que as distintas alternativas posibles nunca serán satisfactorias para todos nin afortunadas en todas as situacións. Por exemplo, dúas alternativas relativamente recentes sobre cambios normativos de carácter reformista que afectan a dimensión directiva (política e profesional) non son, ao meu ver, acertadas. En todo caso é unha mostra da complexidade deste tema porque ambas as reformas ao principio semellaban atractivas, porén co tempo a opinión foi mudando. Dous exemplos destas solucións en principio positivas mais que foron dexenerando en patolóxicas son:

- A reforma exposta pola LOFAGE na Administración xeral do Estado con relación ao cambio dunha parte importante dos antigos altos cargos, que pasan a denominarse órganos directivos (subsecretarios e secretarios xerais, directores xerais, secretarios xerais técnicos e, ademais, os subdirectores xerais) e que se distinguen dos denominados órganos superiores (ministros e secretarios de estado). Este cambio significou que unha parte importante dos altos cargos pasaron en termos conceptuais dun «*spoils system* de circuito aberto» a un «*spoils system* de circuito pechado». Isto que en principio pareceu positivo pola súa tendencia á profesionalización, logo xa non foi tan merecente de loanza, e actualmente pode con-

siderarse como algo negativo que contribúe de forma evidente por unha banda, ao fenómeno da politización dos funcionarios e, por outra banda, á funcionarización da política.

- Outro exemplo reformista está na Lei 57/2003 de modernización da Administración local coa que se abre un espazo no máximo órgano político de carácter executivo (a Xunta de Goberno Local), un terzo dos seus membros, a persoas que non son concelleiras. Este espazo déixase aberto de forma explícita para que os *managers* pasen a ocupar estes postos. Pode considerarse que é un grande erro introducir elementos «manageriais» ou profesionais no máximo órgano de dirección política e que contribúe a agudizar a evidente disfunción dun déficit de rol político no goberno local. Podería afirmarse que con estes ingredientes institucionais hai moito «como» (instrumentos de xestión) e moi pouco «que» (definición política das políticas).

Ambos os exemplos demostran que en España, a diferenza dos países do noso contorno, non existe unha regulación que permita diferenciar e distinguir, na medida do posible, a dimensión política da dimensión profesional. Esta tendencia cara á diferenciación é unha das formulacións normativas da Nova Xestión Pública que de tanto predicamento goza no noso país, mais que obvia precisamente este precepto chave. É máis, en España non só non existe unha regulación para separar ambas as esferas, senón ambos os exemplos demostran que a regulación adopta a tendencia contraria: establecer uns incentivos para mesturar o máximo posible a dimensión política coa profesional e á inverza, ata configurar un confuso magma político-profesional.

4. Algunhas propostas de regulación do espazo directivo nos seus tres roles ou dimensións

As propostas deste apartado axústanse nun marco conceptual de carácter reformista que descarta cambios radicais (por exemplo, a volta a un modelo administrativo clásico ou weberiano, ou a eliminación absoluta das estratexias de transformación analizadas) e que a partir da situación actual propón cambios conceptuais e operativos de orientación das transformacións analizadas. De feito, trátase de contribuír modestamente a configurar o que se está denominando como a xestión pública de terceira xeración que consiste en configurar unha Administración pública máis eficaz pero tamén máis democrática, máis ética desde valores «neopúblicos» e máis transparente. En concreto, o modelo intenta integrar os seguintes requisitos:

1. Fomentar unha cultura administrativa con valores públicos que canalice os impulsos profesionais empresariais.
2. Impulsar unha externalización de servizos públicos planificada e controlada.
3. Implementar as tecnoloxías da información e da comunicación como un instrumento ao servizo da gobernanza da xestión pública en rede.
4. mplementar un modelo de xestión permeable aos novos modelos de participación cidadá.

Estas propostas tentan ser un primeiro paso que ten moi en conta que para avanzar no proceso de implantación dun espazo directivo non é suficiente coa aprobación dun estatuto do directivo público e que, tamén, lle cómpre crear institucións que o apoiem e permitan o seu desenvolvemento, isto é, unhas regras do xogo que deriven da interacción de normas, valores, estruturas e procesos de traballo que avancen de forma coherente na liña proposta. Con iso preténdese destacar o fundamental de cambiar a normativa e apostar por un estatuto do directivo público, pero lembrando que só con iso non se conseguirá xerar nin o espazo nin o perfil directivo que se propón. Resulta necesario cambiar

tamén as regras do xogo noutros niveis e introducir incentivos que permitan a súa configuración concreta nos termos propostos. Finalmente, hai que mencionar que as clásicas actuacións sobre o recrutamento, a selección e a permanencia son elementos esenciais, mais que se deberían completar con actuacións concretas nos ámbitos de definición de contidos dos postos directivos politécnicos, na retribución (especialmente no deseño da súa parte variable) e no desenvolvemento profesional e a necesaria reciclaxe do nivel directivo.

En definitiva, crear unhas regras do xogo coñecidas e compartidas pola comunidade profesional que se propón configurar para o desenvolvemento das funcións directivas nas Administracións públicas.

Entrándonos xa no apartado normativo, as propostas xerais serían:

- a. A complexidade da xestión pública incrementouse ao se trocar a xestión directa en xestión de redes de organizacións privadas. Todo isto implica que fai falta un perfil directivo alleo ao perfil político puro e un perfil con máis matices profesionais que o que adoitan ofrecer os empregados públicos que ocupan as tradicionais xefaturas. Neste sentido parece aconsellable apostar por un modelo de *manager* político, pola necesidade de estar en posesión da confianza e empatía política coa dimensión, e de *manager* profesional, pola necesidade de dominar unhas habilidades directivas moi complexas e novas.
- b. Unha vez aceptado o punto anterior é moi importante definir os límites dos tres roles en xogo: do nivel político, do nivel político-profesional (terceiro xénero), e do nivel profesional.

Antes de analizar e facer propostas caso a caso (rol político, rol político-profesional e rol estritamente profesional) hai que definir dúas premisas previas. Como primeiro elemento previo hai que recoñecer que as propostas se moverán de forma caótica nunha habitación con catro paredes co desexo de tocar á vez as catro: a) eficacia e eficiencia (polo dito antes); b) confianza política, pero tamén as dúas paredes máis clásicas e garantistas: c) capacidade e mérito no acceso; d) igualdade. Hai que ser consciente de que lograr os catro elementos á vez é unha quimera, aínda que paga a pena aproximarse o máximo posible.

Como segundo elemento previo concordo coa formulación da NGP en tentar unha separación o máis clara posible entre a dimensión política e a dimensión profesional (que precisamente é un das poucas formulacións normativas da NGP que en España non se tomou en consideración e que contrasta, por exemplo, con Italia onde esta formulación tivo unha ampla repercusión). É dicir, trátase de definir claramente no nivel directivo o «xénero político», o «xénero profesional» e definir o ámbito (que debería ser o máis reducido posible) e as regras de xogo do terceiro xénero que é o «xénero politécnico» e o máis complexo.

En relación cunhas primeiras propostas xerais que deberían rexer a regulación do espazo directivo, estas serían as seguintes:

- 1) *Con relación ao xénero político*: hai que deixar un espazo político sen restricións de «spoils system de circuito aberto» para os altos cargos e persoal eventual. Neste apartado pártese da consideración de que non debe importar ser xeneroso neste punto se se preservan o resto dos elementos do sistema. Isto quere dicir que se consideran pouco afortunadas as solucións «funcionariais» da LOFAGE, así como as solucións «manageriais» da Lei de modernización local. Esta formulación implica, por exemplo, que non hai atrancos para que os postos de directores xerais da Administración xeral do Estado formen parte deste grupo, nin sequera os dos directores xerais das administracións autonómicas ou, finalmente, que no nivel de gran-

des e medianos concellos exista unha posición política paralela ou inferior aos concelleiros con responsabilidades de dirección da xestión. Algúns argumentos a prol desta proposta poderían ser:

- A maior parte destes altos cargos políticos poden considerarse como postos de función directiva política.
- Doutra banda, hai que destacar que en España non existen grandes patoloxías neste ámbito como, por exemplo, unha gran voracidade dos partidos políticos en ocuparen e dominaren os aparellos administrativos. Neste sentido destaca en positivo a racional presenza e as limitadas competencias en España dos órganos *staff* ocupados por eventuais. Este feito contrasta coa situación noutros países (por exemplo en moitas administracións de América Latina) onde unha proliferación de órganos *staff* e de eventuais configuran toda unha administración paralela de natureza política.

En definitiva, non hai ningún inconveniente en deixar un espazo político folgado que sexa ocupado por roles estritamente políticos, sexan estes altos cargos ou os seus asesores (eventuais agrupados en gabinetes ou noutros órganos *staff*).

Algunhas propostas concretas en relación co ámbito político. O obxectivo para este ámbito consiste en definir nas administracións públicas un amplo espazo para ser ocupado mediante criterios estritamente políticos. A contrapartida é que este espazo non debería ser superado nunca nin tan sequera utilizando argumentos de excepcionalidade. A proposta concreta para cada nivel administrativo sería:

- No nivel estatal: ministro, secretario de estado, subsecretario, secretario xeral e director xeral. Tamén lles hai que engadir un número limitado de eventuais vinculados aos gabinetes dos tres primeiros altos cargos.
- No nivel autonómico: conselleiro, viceconselleiro e secretario xeral. Con relación ao posto de director xeral sería conveniente que este non formase parte do nivel político e si do nivel político-profesional. Tamén lles hai que engadir un número limitado de eventuais vinculados aos gabinetes dos conselleiros.
- No nivel local: membros da Xunta de Goberno Local. Tamén habería que incluír neste ámbito un número moi limitado de eventuais vinculados ao gabinete do alcalde e con funcións de asesoría xurídica, de protocolo e de relacións cos medios de comunicación.

2) *Con relación ao xénero politécnico («terceiro xénero»)*: a ocupación directiva de carácter político e profesional en que hai que diferenciar por unha banda, cando os postos os ocupan persoal externo doutra administración pública como funcionario ou doutra administración pública como non-funcionario ou do sector privado («*spoils system* de circuíto aberto»), e por outra banda, cando os postos son ocupados por funcionarios da propia administración —postos de libre designación— («*spoils system* de circuíto pechado») que é un territorio moi ambiguo, mais cun gran dinamismo nas administracións españolas durante as dúas últimas décadas.

Para moitas administracións públicas (por exemplo destacan as corporacións locais) este ámbito politécnico representa o espazo auténtico e case exclusivo dos directivos públicos. Neste sentido, se se analizan as administracións locais, que é o nivel administrativo en que este perfil está máis desenvol-

vido, as denominacións foron moi dispares: desde xerentes e vicexerentes (para os municipios que apostaron por un modelo xerencial) ata directores de servizos, coordinadores de área, etc. Este espazo directivo xuridicamente moi confuso formalizouse parcialmente para os grandes municipios pola Lei 57/2003, de medidas para a modernización do goberno local, que define o persoal que ocupa esta situación como «órganos directivos» e especifica con carácter xeral os postos de coordinador xeral de área ou concellaría e os postos de directores xerais ou órganos similares que culminen a organización administrativa dentro de cada unha das grandes áreas ou concellarías. O nomeamento e cesamento dos titulares destes órganos directivos (agás para os habilitados nacionais) é unha atribución da Xunta de Goberno Local.

É evidente que os ocupantes destes órganos directivos responden a unha dobre tensión: por unha banda a tensión política, xa que, son nomeados en función da confianza política que lles atribúe o cargo político que os propón e a Xunta de Goberno que os nomea e, por outra banda, a tensión profesional porque a miúdo son postos cun forte contido técnico-profesional.

A complexidade deste espazo directivo de carácter politécnico será obxecto de análise específica no próximo apartado.

- 3) *Con relación ao xénero profesional*: cómpre deixar un espazo de función directiva en que unicamente se utilicen criterios profesionais, de carreira administrativa de acordo cos criterios de igualdade, capacidade e mérito. Este espazo debería definirse para cada administración coa intención de que fose o máis amplo posible. Canta máis dimensión teña unha Administración pública maior debería ser este espazo dado que esta administración posúe maior masa crítica para lograr postos directivos profesionais de calidade.

Por outra parte, tamén hai que ter presente a ocupación predirectiva de carácter estritamente profesional: agrupa o persoal que ocupa as xefaturas administrativas inferiores, polo xeral, as xefaturas de servizo, de sección e de negociado. Estes postos deberían estar ocupados por funcionarios mediante concursos nos que primen os principios de igualdade, capacidade e mérito.

O obxectivo é abrir este ámbito aos niveis administrativos (Administración xeral do Estado e administracións autonómicas) que non o posúen seguindo a experiencia dalgúns administracións locais. A proposta concreta para cada nivel administrativo sería:

- No nivel estatal: subdirectores xerais e subdirectores xerais adxuntos. Cómpre salientar que deixar estes postos abertos á ocupación por parte de persoal doutras administracións ou do sector privado é toda unha novidade. Tamén formaría parte do espazo político-profesional a dirección e/ou xerencia de axencias, organismos autónomos e empresas públicas.
- No nivel autonómico: directores xerais. Sería conveniente deixar os subdirectores xerais (para as administracións autonómicas que posúen este nivel) como postos profesionais puros. Tamén formaría parte do espazo político-profesional a dirección e/ou xerencia de axencias, organismos autónomos e empresas públicas.
- No nivel local: xerentes, vicexerentes da organización municipal e dos organismos autónomos e das empresas públicas. Ou ben os cargos que a Lei 57/2003 denomina órganos directivos (coordinadores xerais de cada área ou concellaría, ou directores xerais ou similares que culminen a organización dentro de cada unha das grandes áreas ou concellarías).

Finalmente, tamén é moi importante definir con claridade as regras do xogo de cada un dos tres roles e, aínda máis importante evitar por todos os medios o transvasamento interesado dunhas regras de xogo dun rol a outro rol. As regras do xogo poderían ser:

- Nivel político: criterios de selección e permanencia de carácter estritamente político. O cesamento prodúcese de forma automática cando se perde a confianza política do superior ou cando este cesa.
- Nivel político-profesional: búscase para estes perfís aos mellores especialistas pero que gocen de confianza política e profesional. Estes especialistas poden proceder da propia organización da Administración contratante ou de calquera outra administración pública ou empresa privada. Proponse aquí sete elementos de posible regulación deste perfil de directivo:
- Nivel profesional: para prover estes postos fanse concursos entre o persoal funcionario da organización municipal conforme os principios de igualdade, mérito e capacidade. En ningún caso estes postos se deberían definir como postos de libre designación e aplicarlles, polo tanto, tamén criterios políticos.

Por outra banda, nos tres roles directivos sería conveniente establecer un límite máximo de tempo de permanencia nun posto directivo público for este de carácter político, de carácter profesional ou de carácter politécnico. Considérase que un máximo de doce anos podería ser un período razoable. Este límite permitiría superar problemas de enquistamento, de acomodación sedentaria e de perda de creatividade e de dinamismo. Non se introduce un límite menor para non prexudicar, xa que, custa moito tempo formar os directivos para que cheguen a ser eficaces e eficientes nos seus postos de traballo.

5. Diagnóstico e propostas (debilidades e fortalezas) con relación ao terceiro xénero de carácter politécnico

Con relación á ocupación directiva de carácter político e profesional que se corresponde con figuras, bastante utilizadas na Administración local, como xerente, subxerente, director de servizos, coordinador de área, director xeral ou postos asimilables a estes, preséntanse as seguintes reflexións de natureza positiva e negativa (fortalezas e debilidades) que non se poden subtraer ás contradicións inherentes a este modelo directivo. Hai que ter presente que a base dos argumentos está tomada do Goberno local que é o nivel onde está máis desenvolvido este modelo directivo, aínda que tamén está presente nas administracións autonómicas e na Administración xeral do Estado.

É necesario e importante facermos unha reflexión específica e profunda con relación a este terceiro xénero de carácter político-profesional, posto que representa o núcleo duro que deberá regular un estatuto do directivo público. Vexamos as fortalezas e as debilidades deste confuso rol de carácter político-profesional:

Fortalezas:

1. O modelo directivo político-profesional logra superar as limitadas barreiras dunha carreira vertical na que unicamente poden ocupar postos directivos os funcionarios de carreira da mesma administración pública para pasar a transformarse nun modelo horizontal que configura de forma tácita un mercado transversal que agrupa un elevado número de administracións públicas que intercambian directivos en función de criterios políticos e profesionais. Deste xeito,

administracións públicas con insuficiente masa crítica para conseguiren directivos de calidade mediante promoción interna (por exemplo pequenos concellos, pequenos organismos autónomos, etc.) poden «fichar» a directivos de calidade neste mercado transversal. En certa maneira, pode afirmarse que nalgúns casos son maiores as posibilidades de lograr a capacidade e o mérito dos efectivos de dirección nun modelo de mercado, que os posibles logros dos principios de igualdade, capacidade e mérito circunscritos aos limitados parámetros da función pública dunha única administración pública descontextualizada do seu contorno.

2. Tamén se pode considerar favorablemente a formalización dun espazo directivo político e profesional que parece que demostrou, por exemplo, no Goberno local un rendemento institucional positivo. As experiencias que apostaron por este espazo directivo político e profesional son bastante exitosas en canto á capacidade de xestión, capacidade de innovación e, finalmente, en canto ao rendemento institucional. Neste sentido os concellos que impulsaron un modelo xerencial (que sería a opción máis explícita que apostou por un espazo directivo político-profesional) están bastante satisfeitos co rendemento desta opción. Asemade, os concellos que optaron por modelos menos explícitos (directores de servizos ou responsables de áreas) tamén se mostran bastante satisfeitos.
3. O modelo directivo político-profesional é tan aberto e competitivo que favorece que o sistema asuma elevados niveis de aprendizaxe institucional e con iso se xeren directivos potentes e actualizados nas novas habilidades que se requiren na dirección e xestión pública. En concreto: a necesidade de conseguir directivos altamente profesionalizados que atesouren novas habilidades directivas como a xestión de redes de organizacións privadas que prestan servizos públicos e a optimización na xestión das tecnoloxías da información e da comunicación, e dos novos mecanismos que favorecen a participación cidadá. Doutra banda, o modelo directivo-profesional articula un eixo transversal que consiste en saltar de institución a institución o que favorece unhas transferencias interadministrativas (isomorfismos institucionais) de sistemas de xestión, de boas prácticas, etc. que poden ser moi positivas.
4. Os directivos politécnicos son axentes chave para introducir unha cultura de traballo centrada en obxectivos e unha cultura de avaliación de políticas e de resultados.

Debilidades:

1. O modelo de directivo político-profesional xera inevitablemente unha maior politización das administracións públicas. Por exemplo, implica a politización do espazo estritamente profesional que agrupa as xefaturas administrativas profesionais. Neste sentido, un bo funcionario que quixer facer unha potente carreira administrativa na administración ten que considerar por forza facer unha carreira e/ou uns contactos políticos para poder avanzar no seu desenvolvemento profesional.
2. O modelo directivo político-profesional sería pouco acorde coas administracións públicas de grandes dimensións ás que non lles cómpre recorreren a mercados transversais para cubriren o seu espazo directivo senón que lles abondaría con utilizaren os principios de igualdade, capacidade, mérito e confianza política entre os seus propios empregados públicos de carreira. Quere dicir, nas administracións públicas de grandes dimensións hai suficiente masa crítica profesional para que poidan lograr bos directivos no marco da súa función pública. Neste sentido resulta inexplicable que a totalidade dos directores do Concello de Madrid procedan doutras administracións e ningún do aparello administrativo do propio concello. Tamén sor-

prende no caso do Concello de Barcelona o peso que teñen os xerentes que proceden directamente de empresas privadas.

3. As transferencias de experiencias dunha administración a outra (isomorfismo institucional) poden xerar efectos negativos no caso de que estas transferencias e aprendizaxe interadministrativa non se produzan dentro dun contexto de cultura institucional que favoreza o cálculo sobre a viabilidade da aplicación de determinados sistemas e ferramentas xerados noutras realidades administrativas que poden ser moi distintas á da Administración en que se tentan implantar.
4. Aínda que é certo que o modelo directivo político-profesional é o que mellor sintoniza cun modelo social de contratación tradicional que prima a confianza, os contactos persoais e a posición no tecido social por encima de elementos formativos e profesionais regulados; e que ademais, este modelo de contratación e de selección non se pode considerar como clientelar. Tamén cómpre ter moi presente a tradición histórica de clientelismo nas nosas administracións públicas, e que un modelo directivo político-profesional pode rapidamente e funestamente actualizar o nunca desaparecido sistema de padroádego.

Ante estas fortalezas e, en especial, ante as debilidades detectadas polo rol político-profesional propónse as seguintes estratexias de regulación para este espazo:

1. Se se estima conveniente podería levarse a cabo un proceso formalizado de selección do persoal directivo politécnico coa participación de perfís políticos da Administración contratante e de asesores externos.
2. As persoas que ocupan estes cargos político-profesionais non teñen por que cesar de forma automática cando cesen os seus superiores políticos ou se produza un cambio de goberno. Si cesan, en cambio, se non gozan da confianza política e profesional por parte dos novos cargos. Quere dicir, estes postos non deben ser, en moitas ocasións, de confianza política nun sentido estrito pero o que é evidente é que non poden ser postos ocupados por persoal que xere «desconfianza política».
3. Habería que regular un modelo de contratos blindados que ofrezan a este persoal unha indemnización ao ser cesados. Esta proposta é controvertida, mais susténtase en dous argumentos: o persoal que ocupa postos politécnicos está contratado por motivos profesionais, e tamén por motivos de confianza, e por esta razón requiren unha compensación que lles permita atopar outro traballo profesional despois do cesamento. Outro argumento é que se hai que pagar indemnizacións, o seu cesamento será obxecto de maior análise e motivación política e profesional, e abandonaranse malas prácticas como, ante un cambio político (incluso nun mesmo partido no goberno), cesar a todo este tipo de persoal sen motivo obxectivo ningún. Lembremos que este persoal non o hai que considerar tanto como «persoal de confianza política» como «persoal que non xera desconfianza política» que é moi distinto.
4. Para o xénero de politécnicos habería que pensar en que as administracións (Administración xeral do Estado, administracións autonómicas e administracións provinciais) dispuxesen dunha bolsa centralizada de traballo para as súas propias administracións. As administracións públicas deberían primar a contratación destes profesionais «acreditados». Esta bolsa de traballo podería ser xestionada por cada administración pública (Administración xeral do Estado, administracións autonómicas) e no caso da Administración local pola Federación de Municipios, ou por deputacións, mancomunidades, etc.

5. Tamén para o xénero politécnicos cómpre pensar en que as administracións (Administración xeral do Estado, administracións autonómicas e administracións provinciais en organismos tipo INAP ou escolas de administración) establecesen uns mecanismos de acreditación profesional para ocupar postos directivos que avaliasen tanto a formación regulada (máster, etc.) como a aprendizaxe derivada do desenvolvemento profesional.
6. As administracións públicas de grandes dimensións deberían limitar o recrutamento de efectivos do espazo político-profesional alleos á organización municipal. Estas administracións posúen suficiente potencial profesional para ser case autosuficientes e non acudir de forma sistemática ao mercado transversal para ocupar estes postos.
7. Como se mencionou anteriormente, os directivos politécnicos son axentes chave para introducir unha cultura de traballo centrada nos obxectivos e na súa avaliación. Para iso resulta conveniente deseñar sistemas de avaliación complexos que complementen a visión dos políticos (superiores inmediatos dos politécnicos) coa perspectiva dos diferentes axentes cos que o directivo politécnico se relaciona (cun modelo, por exemplo, na liña da avaliación 360°).

6. Sobre as políticas de formación dos directivos públicos

A rexeneración da dirección pública en España non depende só de mellorar a súa regulación de carácter normativo, senón que está condicionada pola mellora dos plans de formación de directivos impulsados polos institutos ou escolas de formación dos empregados públicos.

Os problemas da función directiva nas administracións públicas españolas non radican só na confusión e o «travestismo» entre os tres roles directivos, senón que tamén están presentes as seguintes disfuncións:

- Un déficit de valores e de ética pública, isto é, unha cultura política e unha cultura administrativa inadecuadas.
- O dominio, durante os últimos anos, dunha cultura empresarial, pouco acorde coa función pública e coa defensa do interese xeral, que ten un carácter moi instrumental e que xera unha miopía cara a unha adecuada visión política e institucional de carácter estratéxica.
- O déficit estrutural en boa parte dos directivos públicos de habilidades organizativas, de dirección de recursos humanos e de mercadotecnia institucional (comunicación pública e relacións cos medios de comunicación).

Os institutos ou escolas públicas (estatais, autonómicas e locais) abordaron, ata o momento, de forma insatisfactoria a formación dos distintos perfís de dirección pública.

Un primeiro déficit está na ausencia xeneralizada de plans de formación dirixidos aos directivos de carácter político (altos cargos e cargos electos). Trátase dun colectivo de persoas difícil, xa que, por causa das súas densas axendas e por motivos simbólicos (non existe no noso país a cultura da formación dos directivos políticos fóra das raquícticas experiencias de formación impulsadas polos partidos políticos) foxen dos plans de formación impulsados por institutos e escolas públicas de formación.

Un segundo déficit ten relación coa formación de directivos públicos profesionais e politécnicos que requiren un modelo de aprendizaxe de vangarda en escasa sintonía coas capacidades organizativas dos institutos ou escolas públicas de formación. Por esta razón xeneralizouse a opción, por parte dal-

gunhas destas institucións, de externalizar esta formación tan estratéxica en escolas de negocios e excepcionalmente en universidades públicas. Por exemplo, no nivel histórico, o INAP, a EGAP, o IVAP e a EAPC tenderon a externalizar esta formación en forma de posgraos ou mestrías. Esta opción contempla unha capacitación de carácter instrumental, porén esquece unha capacitación de natureza máis institucional. Quere dicir, esta estratexia é unha das culpables da excesiva empresarialización das nosas administracións públicas e da perda das súas capacidades e fortalezas de carácter institucional. Unha proba do fracaso e insatisfacción con esta opción é que a maioría dos institutos ou escolas que optaron no seu momento por esta liña formativa a foron abandonado co tempo (EGAP, IVAP e EAPC). No entanto, como na xestión pública conviven adoito os pasos adiante cos pasos atrás hai algunhas institucións que recentemente decidiron investir de novo nesta estratexia como no caso do INAP. Sobre este tema cómpre deixar claro que non se trata en absoluto de deslexitimar as escolas de negocios que, en España algunhas delas, posúen unha calidade contrastada e figuran entre as mellores de Europa e do mundo. Trátase de magníficas escolas de negocios que poden achegar valor na mellora da capacitación dos nosos directivos públicos e, xa que logo, é imprescindible que tiremos proveito do seu maxisterio. O erro consiste en externalizar en bloque toda a formación dos directivos públicos nestas escolas de negocios sen deixar espazo a outras estratexias formativas de carácter máis institucional, global e plural. Como sempre, as opcións híbridas ou mestizas adoitan ser as que acreditan un maior rendemento institucional.

Para alén disto, a opción da externalización en bloque da formación directiva chega a pór en cuestión a supervivencia institucional dos institutos ou escolas públicas de formación. Nesta liña non son poucos os que argumentan que no século XXI xa non teñen sentido estas institucións *in house* de formación, dado que poden ser absorbidas de forma máis eficaz e eficiente polas escolas de negocios privadas e, supletoriamente, polas universidades públicas. Segundo este argumento, as administracións públicas non requiren institutos ou escolas de formación e investigación, senón uns modestos servizos para a formación instrumental en ofimática ou en idiomas nos territorios onde coexistan varias linguas oficiais. Hai que pór en cuestión a modernidade desta formulación xa que, ao noso entender, trátase de xusto o contrario: unha formulación anticuada e retrógrada. Precisamente as administracións públicas non deberían externalizar nunca os ámbitos que lles achegan maior valor institucional e público, como neste caso por unha banda a formación dos directivos públicos nas súas tres dimensións ou roles e, por outra banda a investigación e a innovación. En cambio non lles suporía ningún problema externalizaren a formación instrumental como a ofimática e a aprendizaxe lingüística.

Vexamos, a seguir, algunhas propostas máis concretas para mellorar a formación dos directivos públicos:

1. A formación dirixida aos directivos políticos (altos cargos e cargos electos) é complicada por motivos de axenda e por falta dunha cultura da formación neste colectivo. Se se organizan cursos de formación para este grupo, estes con frecuencia non botan a andar por falta de demanda (agás no caso da formación de cargos electos da administración local que como é un colectivo tan extenso si ten, en ocasións, demanda suficiente). A única solución para mobilizar este colectivo consiste en realizar plans de formación individualizados, un a un, baseados na técnica do *coaching* que permite a súa adecuación ás axendas e a intimidade. Polo xeral, os altos cargos acollen con interese propostas de formación vía *coaching* en materia de dirección das organizacións, xestión do tempo, relacións cos medios de comunicación e inglés. Unha estratexia formativa complementaria sería a de organizar pequenos encontros con altos cargos, por exemplo almozos de traballo, cunha personalidade significativa no nivel mundial dun determinado ámbito sectorial como convidada, durante os que se podería desenvolver unha reunión-debate de intercambio de ideas entre os directivos participantes.

2. Para os directivos profesionais e para os directivos politécnicos as metodoloxías anteriores (*coaching* e encontros puntuais) tamén funcionan. Aquí o problema é que se trata de técnicas moi caras para aplicar a colectivos tan numerosos. A solución é aplicalas de forma incremental e continuada.
3. Tamén para directivos profesionais e para directivos politécnicos existe a opción de lles organizar posgraos ou mestrías en función directiva ou en alta función directiva. Estes programas deberían ser institucionais, isto é: organizados directamente polas propias institucións públicas con programas específicos que ataquen os problemas autóctonos, cunha presenza importante do profesorado composto por directivos sénior da propia administración e doutras administracións. Evidentemente dentro destas mestrías haberá materias relevantes impartidas por escolas de negocios, por profesorado das universidades públicas e por consultores, porén, o programa docente debe estar dirixido e implementado polo instituto ou escola de formación da administración que desexa formar os seus directivos públicos. A política de formación dos directivos públicos é unha materia crítica e estratéxica que non se pode externalizar en bloque e só pode externalizar materias concretas.
4. No marco destas mestrías, os directivos participantes deben elaborar como traballo final do posgrao un plan de mellora que poña en conexión os coñecementos recibidos co deseño e implementación de melloras e innovacións nos seus respectivos ámbitos de xestión. Aquí o obxectivo consiste en lograr que os directivos demostren capacidade para xerar discurso e conceptos de renovación institucional. É dicir, non se trata de lograr só directivos acreditados como bos *practicioners*, senón de que se configuren tamén nunha comunidade epistemolóxica con capacidade para formularen conceptos e ideas e que por iso sexan respectados polo resto dos estamentos da administración.
5. Elaboración de programas a medida para a formación directiva dos diversos ámbitos de xestión cunhas características sectoriais e unhas problemáticas de dirección propias (ministerios, consellerías, concellarías, axencias, organismos autónomos, empresas públicas ou consorcios). As administracións públicas agrupan distintas realidades de dirección e de xestión que requiren programas directivos con características específicas. Aínda que é certo que a dirección pública require unhas habilidades comúns tamén é verdade que é distinto dirixir, por exemplo, un centro hospitalario que unha delegación internacional de cooperación ao desenvolvemento. Neste caso trátase de facer estudos específicos sobre as necesidades directivas dun determinado ámbito de xestión e programar un programa de formación directiva que atenda esta demanda.
6. Crear *extranets* corporativas que fomenten a participación dos directivos no intercambio de ideas, na discusión sobre novos modelos de xestión, etc., co que se xere un espazo virtual de xestión do coñecemento directivo.
7. Elaborar unha publicación periódica, por exemplo mensual e moi breve, dirixida unicamente ao persoal directivo nas súas tres dimensións. Esta publicación tería como obxectivo tratar de forma monográfica da man de recoñecidos especialistas temas de actualidade sobre a innovación da xestión e da dirección pública.

