

## Crónica do encontro sobre “A Administración intelixente”

Bolseiro da  
EGAP

Enrique José Varela Álvarez

Os días 10 e 11 de xullo de 1995 realizouse no Escorial, dentro dos cursos de verán, unha xuntanza que sobre a “Administración intelixente” reuniu a destacados especialistas no ámbito dos estudos da ciencia da Administración, do dereito, da ciencia política, da economía e da empresa, así como a políticos que están desenvolvendo na actualidade as propostas que foron obxecto de debate nesta xuntanza. A razón pola cal se trae a colación este debate un ano despois de realizado non é outra que a de constata-los cambios que se produciron na conceptualización da Administración pública española e o redeseño do modelo de Estado (nestes últimos meses de máxima actualidade, polo cambio de partido no Goberno da Nación e polas propostas introducidas para producir ese cambio -cesión do IRPE, Pacto local, Administración única, etc.); dado que algúns dos relatores e asistentes á xuntanza teñen na actualidade unha posición distinta da que tiñan cando sostiñan as propostas, e con responsabilidade política práctica para poder levarlos a cabo.

O obxecto do presente curso foi o de achegarse ós estudos sobre a Administración pública desde a perspectiva ou o enfoque postburocrático, onde se lle trata de outorgar maior poder ó cidadán, de gobernar xunto a el e pensando nel. Así, tan importante son as "cousas" que fai a Administración como a "forma" en que as fai, e como exemplo algúns dos seguintes valores que predominan no discurso actual do debate público-académico sobre as *res publica*:

- Os resultados dos programas gobernamentais deberían ser subministrados pola iniciativa, pública ou privada, máis eficiente,
- Os bens e servicios financiados con fondos públicos requirirán ser medidos polo cumprimento dos seus fins e non polos medios utilizados,
- O resultado debe predominar sobre os procedementos,
- A descentralización, a comodidade do cidadán, a eficacia e a eficiencia son, desta maneira paradigmas de obrigado cumprimento.

Estas reivindicacións comúns ós países da OCDE son igualmente reclamadas polos cidadáns en España desde un sentimento de frustración secular cara á burocracia e os seus patróns tradicionais de comportamento. Na actualidade a Administración central é a empresa máis importante de España e como consecuencia do desenvolvemento e consolidación do Estado das autonomías está sucedendo algo similar a autonómica e municipal. Polo tanto, e como eixe da xuntanza, ós convocantes e asistentes ó curso interesoulle-la "intelixencia" da Administración na forma de xestionar impostos e servicios, programas económicos ou sociais, plans de formación e recrutamento de funcionarios, etc. En definitiva todo aquilo que tiña que ver coa actuación da Administración pública actual e as súas tendencias de cambio.

Os dous días da xuntanza repartíronse en catro sesións temáticas que se estruturaron ó redor de catro liñas-eixe:

- "Eficacia e eficiencia na Administración pública",
- "Decisións políticas e racionalidade administrativa",
- "¿Cambiar, reinventar ou transforma-la Administración?",
- e, por último, "Da vontade política ... á esixencia cidadá".

Na primeira sesión, a conferencia inaugural da cal correu a cargo de Jorge Fernández Díaz (entón deputado por Barcelona do Partido Popular, e actualmente secretario de Estado de Administración territorial do Ministerio para as administracións públicas), falouse sobre a "Administración intelixente" ó servicio dun Estado intelixente.

Para Fernández Díaz intelixencia sería o darlle unha resposta adecuada ó cidadán, ante as súas demandas. Para o relatorio as transformacións do Estado remóntanse ós anos 60, con Schiller, ata chegar ó momento actual dominado pola incerteza, caracterizada polos seguintes trazos:

■ Crise do estado de benestar, novas formas de relación entre os poderes públicos e os cidadáns (unha Administración servicial que pervive baixo parámetros administrativos antigos), a dirección pública (superación do modelo burocrático, e participación público / privada), os procesos de descentralización (fin da tutela administrativa), e a inclusión das competencias de cooperación e coordinación, como elemento máis novidoso.

Para o autor o principio de cooperación recóllese na doutrina do Tribunal Constitucional e no Pacto autonómico asinado entre o PSOE e o PP o 28/11/1992 (acordo este asinado por Fernández Díaz, Ruiz Gallardón e Mariano Rajoy, por parte do PP).

Estes acordos autonómicos incluían:

■ Novos títulos competenciais (art. 150.2 CE),

■ e, o máis importante, o desenvolvemento do principio de cooperación e colaboración, que rexen as relacións interadministrativas.

O principio de cooperación, “implícito na esencia da organización territorial do Estado”, é un criterio informador entre o Estado e as comunidades autónomas (CCAA), que obriga a colaborar na consecución de obxectivos e do ben común, o que para o autor é indicador de “Administración intelixente”.

Ademais da transformación do Estado, non existe Administración intelixente sen un coñecemento da esencia do Estado autonómico, coas súas respectivas particularidades.

Entre as chamadas técnicas de xestión polo autor cítanse as “conferencias sectoriais” e o cómo se articulan:

■ LOAPA-LPA / LRXAE 30/92, Pacto autonómico con 17 centros políticos de poder (descentralización das CCAA), como xestores do orzamento, polo que se require diálogo e cooperación.

Segundo o autor para que produzan o efecto desexado estas conferencias deben ser institucionalizadas (ex. LOFCA - Consello de Política fiscal e financeira; Consello interterritorial da saúde -Ministro e 17 conselleiros da área-, etc.). Antes do Pacto autonómico existían 15 conferencias sectoriais, pero pouco efectivas, actualmente existen 20 institucionalizadas, con regulamento interno e con valor vinculante para as partes.

A simplificación administrativa inscríbese dentro dos novos tempos de cambio que vive a Administración pública, rexidos baixo o *principio de subsidiariedade* (recollido no Tratado de Unión Europea no art. 3B).

A mencionada simplificación administrativa busca, entre outras cousas:

- reduci-lo número de procedementos (en complexidade e número),
- reduci-lo número de impresos para a solicitude das prestacións,
- uso das novas tecnoloxías,
- e extinción do silencio positivo.

A simplificación administrativa responde á necesidade de dar lle resposta á crecente complexidade de leis e regulamentos, e en cumprimento do art. 103 da Constitución española (CE), ademais dunha Administración ó servizo do cidadán que comprende sobre todo a redución de órganos administrativos e a simplificación de niveis<sup>1</sup>.

Neste sentido produciuse unha proposta discutida nas Cortes o 18 de xullo de 1995, a pedimento do ex-ministro para as administracións públicas, Sr. Joan Lerma denominada: Reforma da Administración central e periférica do Estado; que en certo modo respondía ós principios da proposta de Administración única e ó principio de subsidiariedade realizados por D. Manuel Fraga, que buscan:

- por un lado, unha lista de competencias claras e a súa definición,
- e por outro, uns mecanismos de redución de estruturas administrativas.

Como conclusión o Sr. Fernández Díaz comprometeuse a desenvolver ó máximo o esquema da Administración única proposto, ademais de levar adiante o desexado Pacto local e consolida-lo Pacto autonómico, se no seu día conseguía o referendo electoral, cuestión que viu cumprida e está sendo desenvolvida na actualidade como eixe do programa de goberno do Partido Popular.

A segunda conferencia estivo a cargo do prof. Sebastián Martín-Retortillo Baquer, catedrático da Universidade Complutense de Madrid e un dos grandes expertos españois en descentralización administrativa.

Para o relator os conceptos Administración e intelixencia son incompatibles.

O autor profundou nas reflexións sobre os procesos de re-

<sup>1</sup> Froito disto é a recente experiencia da Xunta de Galicia, explicada polo Conselleiro de Presidencia D. Dositeo Rodríguez Rodríguez nun relatorio posterior, na mesma xuntaza.

forma administrativa que se producen nos países occidentais, recordando que estes son movementos pendulares que varían os seus enunciados pero non as súas razóns. Estableceu ademais unha distinción conceptual entre reforma e modernización administrativa que xa foi revisada pola doutrina con anterioridade.

Para Martín-Retortillo os efectos da reforma administrativa duran pouco porque as súas medidas son *adxectivas* (*versus substantivas*), o que se constata nos escasos e deficientes resultados de tódalas reformas administrativas en tódolos países e tempos. Para ilustrar este razoamento o autor sinala dúas notas:

- o carácter político das reformas, que elude mellora-lo funcionamento da administración,

- e o que se trate de formalizar unha base de mítico afervoa-mento, sobre unhas "ideas forza", que consigan apoio social.

Nestas reformas só preocupa a súa rendibilidade política, por iso prodúcese:

- unha grande notoriedade ó control dos funcionarios e da atención ó público,

- e dáse pouco esforzo en facer unha boa lei de procedemento administrativo ou de financiamento.

Historicamente a temática da reforma administrativa vén do período de entreguerras, e apoiase en procedementos e formas de xestión propios da empresa privada. Na actualidade (anos 80 e 90) a reforma está de moda, e isto responde ás distintas iniciativas das reformas emprendidas en EEUU. (*New Performance Review*, Gore), Gran Bretaña. (Carta ós cidadáns), Suecia, Francia (Carta dos servicios públicos, Cassese, 1992), Parlamento europeo (Carta europea dos servicios públicos, Grupo parlamentario socialista), España (*Reflexiones para la Modernización de las Administraciones Públicas*, MAP), etc.

Sen embargo o autor reclama unha *reforma estrutural da Administración pública*, cun cambio do carácter servicial da mesma en resposta ó art. 103 CE.

Así mesmo Martín-Retortillo critica o concepto proposto para obxecto de debate "A Administración intelixente" e as súas diferentes aproximacións (administrado como cliente) xa que presenta dúbidas sobre onde queda o principio de legalidade.

Por todo isto o relator di que a súa aproximación á reforma administrativa de maneira efectiva só se pode facer actuando a través de *criterios ordenadores*, a través dunha serie de presupostos como son:

- contar cun bo ordenamento xurídico, xa que a Lei 30/92 non é satisfactoria para o autor,

■ necesidade de obter un clima de efectiva responsabilidade (ética pública e desempeño con responsabilidade),

■ e unha boa función pública (profesional) que teña como base a existente.

As tres liñas non se poden dar unha sen a outra, teñen necesariamente que ir xuntas.

Todo o anterior é importante, pero máis aínda coa actual crise da Administración e as institucións, que produciu unha dixeración da vida pública (deslexitimidade da acción pública). A isto hai que engadi-lo paulatino proceso de laboralización da función pública, dada a redución do alcance estatutario da CE.

Por todo isto o autor reclama unha *profesionalización*, pola politización que se está a vivir (libre designación, relacións de postos de traballo variables e a conveniencia, etc.), o que produciu un derrubamento do sistema de mérito e capacidade e a desmoralización do resto da función pública. Por outro lado, a rexeración das institucións só se pode alcanzar volvendo a vista a atrás, basicamente a través dunha reflexión ampla das posibilidades do funcionario, a *formación e a motivación continua*, e a *carreira administrativa "xusta"* (principio de mérito e capacidade).

Martín-Retortillo propón *once medidas para a mellora da Administración pública*:

- a. fixa-la amplitude que deba te-lo Estado, "visión dietética do Estado", non moito nin pouco senón o necesario (obxectiviza-lo público, non privatizar sempre),
- b. reforma da Administración institucional (sociedades estatutais), xa que nunca se cometeu,
- c. eludi-la aplicación do art. 6 da Lei xeral orzamentaria: empresas públicas como titulares de xestión pública,
- d. reordenación da Administración periférica do Estado, poñendo de relevo a súa constitucionalidade,
- e. Administración única, como un intento de racionalización administrativa, pero no sempre a prol das CCAA senón tamén dos entes locais,
- f. cambio de mentalidade na Administración pública: Administración orientada cara ó cidadán, e Administración de supervisión, dirección e control,
- g. revisión crítica das competencias ministeriais, cunhas unidades administrativas fixas e unhas secretarías de estado,
- h. necesidade de establece-la adecuación da capacidade investidora da Administración cunha serie de controis,
- i. necesidade de planificación interna da actuación administrativa (xestión da "caixa negra"),

I. imita-la capacidade dispositiva do BOE, polo constante cambio normativo,

II. e, último pero máis importante, que a "Administración intelixente" teña "sentido común".

A terceira conferencia foi a pronunciada por Ubaldo Nieto de Alba, conselleiro do Tribunal de Contas, que falou sobre o "Control interno do sector público. Da economía material á economía inmaterial".

O relatorio dividiuno en tres partes, cunha exposición e enfoque do tema, o cambio do material ó inmaterial, e a análise dos controis das organizacións para ver se son "intelixentes".

Para o Sr. Nieto de Alba no pasado a intelixencia na Administración asociábase cun acto instrumental, non como actividade creadora de información e dos fins. O *material* caracterizábase polo disciplinar e o *inmaterial* polo interdisciplinar en organización, xestión e control, e na "Administración intelixente" (ciencias políticas, economía, psicoloxía, socioloxía, etc.).

A. A *economía material* caracterizábase por:

- a función de produción (traballo + capital),
- e a función de xestión (poder).

Segundo o relator ó falla-los modelos de administración e control, ó longo dos anos pásase da Administración clásica (Fayol) á Administración por Obxectivos (ApO), que derivan no Orzamento por Programas (OpP), aínda que estas técnicas acaben fallando tamén.

¿Por que fallan os modelos de ApO e OpP?, entre as razóns destácase:

- a incidencia das estruturas xerárquicas e departamentais,
- as adaptacións ó cambio que se fan desde o pasado,
- e porque son organizacións de obxectivos múltiples (programas e obxectivos políticos).

Ademais de todo o anterior a xestión é burocrática, comandada, desmotivadora, cunha adversión natural ó risco, e nunha organización con tendencia cara ó conflito, considerándose o control como unha función residual burocrática, caracterizada pola énfase na letra da lei e nos detalles de procedemento (tafas repetitivas e contornos estables).

B. A *economía inmaterial* caracterízase por:

- motivación e produtividade,
- e consenso e colaboración.

Nesta economía predomina a comunicación, e o coñecemento decídese en función da información dispoñible, onde se substitúe a xeraquía por redes.

Para o relator na economía pública ou institucional prodúcese unha serie de características:

- elíxense as regras de xogo,
- baséase nun concepto de integración, tense en conta o poder e a negociación (máis fins que medios),
- é unha economía predictiva que anticipa as solucións,
- é unha economía da incerteza (busca os valores sociais e a súa mellora), o que leva á *creación ética* nun intento de identificar as posibles alternativas.

Por todo o anterior para o profesor Nieto de Alba o verdadeiro desafío é institucional non económico.

A partir de aquí o autor fai un desenvolvemento do que para el sería a verdadeira misión das "administracións intelixentes": *crear normas e regras de xogo, a través dunha xestión, organización e controis (GOC) intelixentes*. Para Nieto de Alba o GOC é unha pirámide, onde se distingue entre produción e provisión nas administracións co sentido de conseguir unha "Administración intelixente". Esta estrutura de pirámide das organizacións intelixentes confórmana a información, xestionando o cambio e baseándose na *responsabilidade* (interna / delegación; externa / solución ós problemas sociais sacando beneficio) e na *descenralización* (xestión da escaseza).

A nova clave das organizacións intelixentes é a *calidade*<sup>2</sup>. A partir de aquí o autor explica o modelo formulado de GOC, na procura das organizacións intelixentes:

**a. Xestión:**

- Ademais da información e da calidade, a xestión intelixente baséase na intelixencia da información e das ideas,
- unha xestión participativa cun liderado participativo, cunha investigación continua, estudos interdisciplinares e formación con metodoloxía activa.

**b. Control:**

- Se á xestión pública actual se lle pode achaca-la falta de responsabilidade, o autor di que un control intelixente segue máis o espírito cá letra da lei e os procedementos, ademais de estimularlo compromiso e a responsabilidade.

**c. Organización:**

- O papel do control no ámbito das administracións públicas e no seu cambio cara a organizacións intelixentes formula a pregunta de qué tipo de organización se necesita.
- Nieto de Alba fala dun control externo, autónomo e independente á organización para todo o sector público:
- Actualmente existe un control interno: Intervención Xeral

<sup>2</sup> ¿Que é a calidade ou baixo que modelo de calidade?, esta é a pregunta que o relator deixa sen resolver e que se considera clave para falar de calidade. Así GALGANO y LINARES (1993:14) falan de calidade "prevista", "deseñada", "prometida", "prestada", "percibida", e "comparada". Por outro lado Bañón (BAÑÓN, Rafael, "La productividad y la calidad. ¿Respuestas de la Administración pública para la escasez y la incertidumbre?", en BAÑÓN (dir.) *La productividad y la calidad de la gestión pública*, Xunta de Galicia, EGAP, Santiago de Compostela, 1996, pp. 51-66) sinala que "los conceptos de cliente, producto, calidad o productividad tienen distinto significado en el sector público que en el privado" (BAÑÓN, 1996:62), ante o cal podemos albisar unha conceptualización diferente da calidade. Á súa vez Bovaird (BOVAIRD, Tony, "Los enfoques actuales para la evaluación del rendimiento en el sector público del Reino Unido:



do Estado, regulado polo Executivo e con funcións de intervención, financiamento e eficacia. Este sistema caracterizouse polo seu fracaso (non é un control intelixente porque depende demasiado do Executivo), polo que o autor pide a súa evolución cara á interrelación do GOC.

■ E un control externo: Tribunal de Contas, regulado polo Parlamento e que abrangue todo o sector público. Este modelo tamén fracasou porque non existen as responsabilidades políticas na xestión, polo que os informes do Tribunal de Contas non son operativos, aínda que pode propoñer modelos alternativos de xestión e control.

Como conclusión Nieto de Alba di que a GOC é intelixente pero que non conta cun contexto sociopolítico axeitado.

A cuarta e última conferencia da primeira sesión ("Eficacia e eficiencia na Administración pública"), correu a cargo de D. Manuel Núñez Pérez, (durante a xuntanza deputado por León do PP).

O relator comezou facendo alusión ó modelo de reforma administrativa de EEUU, a *New Performace Review* (Gore), como paradigma de cambio na Administración. Núñez di que é necesario un cambio:

■ a través dunha revisión do modelo burocrático tradicional (posgarantista), introducindo conceptos como o de calidade, innovación, racionalidade, etc., similares ós utilizados en EEUU e Gran Bretaña.

En España, segundo o autor, sería necesario e urxente eliminar os males que lles afectan ás administracións públicas, agudizados na última década (anos 80), polo que para isto o máis importante sería acometer a *reforma do modelo de Estado*. Así a través do resto da súa disertación, o Sr. Núñez falou da eficacia e da eficiencia dentro da "Administración intelixente", sinalando que xa desde Grecia e Roma, e ata os nosos días, se produce un debate entre os que desexan un incremento e un decremento do tamaño do Estado, a dialéctica entre as teses socialdemócratas e as liberais que conduciron ás sociedades desenvolvidas actuais á crises do modelo de benestar.

Isto conséntase, entre outros feitos, por que o Estado perde poder e protagonismo coa entrada na Unión Europea, a descentralización producida nas CCAA, as novas posicións adoptadas polos entes locais no contexto nacional, e o desenvolvemento da sociedade civil, porque o novo papel que lle correspondería desenvolver ó Estado é o de *dinamizador da sociedade*.

Dentro do concepto de Administración do Estado (como ocultamento de tódalas administracións públicas) prodúcense

¿Puro simbolismo, sistemas limitados de aprendizaje o los comienzos de la gestión de calidad total", en BANÓN (dir.), *La productividad y la calidad en la gestión pública*, Xunta de Galicia, EGAP, Santiago de Compostela, 1996, pp. 239-261), alude á definición de calidade como algo problemático, existindo distintas concepcións do que debe ser calidade: "calidad como atributo del bien o del servicio, aquello que lo convierte en algo distinto. Calidad como conformidad con una especificación técnica (Crosby). Calidad como adecuación al uso (Jurán: DTI). Calidad como capacidad para satisfacer las necesidades declaradas o latentes (BS 5700, ISO 9000). Calidad como capacidad para satisfacer o incluso exceder las expectativas de los clientes (Parasuraman). Calidad como consecución de una implicación emocional apasionada por parte del cliente en relación con el bien o servicio (Tribus)" (BOVAIRD, 1996:243).

unha serie de circunstancias sinaladas polo relator como clave para a reforma do modelo de Estado:

a. *Crise do sector público e a súa reforma*, xa que para o Sr. Núñez existe unha crise do sector público e un fracaso do Estado do benestar como Estado benfeitor.

Segundo Crozier a sociedade moderna demanda un Estado máis modesto, máis limitado e consciente das súas propias posibilidades (p. ex. en Suecia onde o modelo de axencias e a reprivatización de actividades acabou co Estado socialdemócrata).

En España, onde o gasto público é de 50 % de PIB, existe unha revisión destas formulacións de sobredimensionamento do Estado, onde ademais grande parte do gasto é producido en programas sociais e asistenciais. Non se pide, segundo o autor, a redución senón a súa reasignación, con criterios de eficacia, para quen realmente o necesite, así se poderían establecer programas de prestación de servicios e actividades pero con cargo ós particulares non ó Estado.

b. *Competencias do Estado en relación coa Unión Europea*, polo que respecta á Unión Europea o Estado perdeu o seu papel referencial para as empresas do sector público, xa que existen directivas expresas que limitan o financiamento con diñeiro público das mesmas (Libro blanco de Delors). Isto produciu un clamor sobre a redución do papel do sector público, favorecido, entre outras razóns, polo incremento da competitividade internacional (Europa e os "tigres asiáticos").

c. *A realidade do Estado autonómico* (Título VIII da CE de 1978) regula o acceso á autonomía a través das leis de base e de desenvolvemento. Actualmente é un modelo incompleto de ampla descentralización política e administrativa. O modelo debería conducir cara a unha redefinición do Estado central, o que actualmente produce unha triplicación de administracións e un ocultamento de estruturas administrativas (para o que se atopa solución no esquema teórico da Administración única).

Manuel Núñez realiza unha valoración do tamaño das administracións públicas (tres administracións –central, periférica e local–, Seguridade Social e empresas públicas) do noso país ó redor de tres variables (período de 1982-1994):

- actuar sobre o número de funcionarios e empregados públicos, co fin de reduci-lo sobredimensionamento (profesionalización, mobilidade xeográfica, etc.),
- pese á descentralización produciuse un incremento dos centros directivos e os altos cargos,
- actualmente hai un alto número de organismos públicos

baleiros de contido polo proceso de descentralización e o Estado autonómico.

d. Por último, a *privatización de empresas públicas* foi un tema que o relator deixou de tratar por causa do tempo dispoñible.

Como *conclusión principal o relator reclama unha urxente remodelación das administracións públicas*, baseada no art. 103 da CE, o que reforza a idea de:

- neutralidade política que se reclama para a Administración, ademais da neutralidade administrativa, unha función pública profesionalizada (principios de mérito e capacidade) e un estatuto para a función pública.

Ademais disto hai que *remodela-la organización administrativa* (art. 29 LPA), para favorece-lo dinamismo e a competitividade da Administración, actuando en dous ámbitos:

- interno, fixa-las súas posicións ante o interior e exterior,
- externo, integración no mercado europeo, con libre competencia e baixo o principio de subsidiariedade.

*Actuar sobre o redimensionamento da organización*, levaría á práctica de organizacións flexibles, descentralizadas, con funcións executivas, o que supoñería un reordenamento previo da Administración periférica do Estado, unha simplificación administrativa, etc.

Dentro dos aspectos técnicos do cambio, o Sr. Núñez, pensa que habería que establecer:

- un deseño por áreas a través dunha Dirección por Obxectivos (DpO), co obxecto de ser máis eficientes,
- privatiza-los actos da Administración, cunha apertura de tódalas fórmulas públicas e privadas co fin de satisfacer ó cidadán,
- e por último, no campo funcional, democratiza-la Administración, facilita-lo acceso dos cidadáns á información, e unha participación activa no proceso de toma de decisións.

A segunda sesión levaba por título "Decisións políticas e racionalidade administrativa", e contou con tres relatores ó longo da tarde. O primeiro deles foi D. José Barea Tejeiro, catedrático da Universidade autónoma de Madrid (e actual xefe de Gabinete da Oficina Orzamentaria da Moncloa, dependente do actual presidente do Goberno, Sr. Aznar), quen situou a "Administración para o século XXI".

O autor estruturou a conferencia ó redor das seguintes liñas:

- fundamentación teórica do desenvolvemento do sector público, para a que realiza os seguintes temas:

- a. unha Administración non preocupada pola eficiencia,

- b. un novo modelo de Administración pública,
- c. unha nova organización,
- d. un moderno sistema de dirección pública,
- e. o control ó servicio da xestión,
- d. e a xestión de recursos humanos.

Para trata-la problemática do desenvolvemento do sector público o Sr. Baera Tejeiro fixo un repaso dos cambios estruturais que considera necesarios para a transformación do sector, entre eles figuran:

- a economía de benestar desenvolveuse para corrixi-los fallos do mercado e unha distribución da renda desigual, o que provoca a intervención directa do Estado,
- a teoría keinesiana busca estabiliza-la demanda para crear pleno emprego,
- todo isto xunto co sobredimensionamento do Estado produce o que dos fallos do mercado se pase ós fallos do sector público,
- por isto cómpre *avalia-las políticas públicas*,
- polo que hai que *revisa-lo marco conceptual destas políticas*, que é o que realiza o autor.

a. Barea di que a Administración pública non está preocupada pola eficiencia, o está polo proceso non polo produto, e isto segue así pese ó incremento do gasto público (1960 - 16,5% PIB; 1993 - 50% PIB).

Todo este esquema de gasto se basea na escola clásica da economía (gasto público = gasto improductivo), polo que a preocupación pola eficiencia en España se dá a partir dos anos 70, establecéndose unha metodoloxía propia do proceso de toma de decisións. Así a Lei xeral de orzamentos 4/1977 acolleu por primeira vez os principios de eficacia e eficiencia, con tres fases dentro dun sistema integrado de xestión de asignación de recursos, dirección por obxectivos e control de resultados. O sistema tivo o seu fallo na xestión pública e na aplicación do Orzamento por Programas (OpP) e obxectivos, xa que non se estableceran indicadores. Coa entrada en vigor da Constitución de 1978, a esta lei engadíronselle-los artigos 103.1 e 31.2 que falan da eficacia e da eficiencia.

b. Dentro do novo modelo de Administración pública formulado polo autor, o básico é o establecemento dun novo paradigma en que basea-lo cambio, xustificando por:

- a separación das funcións de regulación das de produción, o que supón establecer distinción entre a provisión (financiamento) e produción,

■ ademais atopámonos co incremento da débeda pública, que triplicou en 20 anos.

c. Polo tanto, as bases sobre as cales se asenta o novo modelo de organización para o prof. Barea son:

■ unha nova organización, un moderno sistema de xestión, un control ó servizo de la xestión, etc.

Esta nova organización para a Administración pública basearíase no método de "falar do xato e esquece-lo trato"<sup>3</sup>, non só na aplicación estricita e aséptica da norma, procurando a experiencia doutras actividades que se desenvolveron na organización e que produciron un cambio: separar provisión de produción, o máis eficiente é o que se debe encargar do servizo ("public choice", custos ó usuario), crear unidades descentralizadas para a prestación de servizo ("centros de responsabilidade", segundo o modelo de axencias de Gran Bretaña, ou o dos "centros xestores" de Barcelona)<sup>4</sup>.

d. Polo que respecta ó moderno sistema de dirección pública basearíase na dirección da xestión dos servizos públicos (dentro de produción, "centros de responsabilidade")<sup>5</sup>, aínda que para todo isto se terían que producir algúns cambios máis na concepción desta Administración pública:

■ do modelo weberiano á dirección estratéxica (con control de resultados),

■ implanta-la dirección estratéxica por obxectivos, como sistema integrado de xestión das administracións públicas.

Estes sistemas de xestión levaríanse a cabo nas seguintes etapas de planificación, xestión e control:

■ *planificación*, que se elabora para a toma de decisións no nivel central e na que haberá que establecer obxectivos parciais,

■ *xestión*, cun modelo de xerentes con autonomía, nunha nova cultura e procesos de toma de decisións,

■ *control*, de acordo coa organización deseñada e consonte uns indicadores que se configuran como elementos clave desta fase<sup>6</sup>, polo que o autor entende que se debería manter o control da intervención xeral operativa (auditoría operativa ou de xestión).

En definitiva a base de todo este proceso de cambio nas administracións públicas estaría no control de eficiencia non de legalidade.

A segunda conferencia da segunda sesión, estivo a cargo de D. Mariano Baena del Alcázar, maxistrado do Tribunal Supremo, que disertou sobre "A decisión política e a eficacia administrativa: criterios".

<sup>3</sup> CHARLES E. LINDBLOM, "A ciencia de `Saír do paso', *Public Administration Review*, n.º. XXXIX, 1959, páxs. 3417-336

<sup>4</sup> LONGO, Francisco, "Una experiencia de cambio organizativo: los centros gestores del Ayuntamiento de Barcelona", *Jornadas para la modernización de las Administraciones públicas*, MAP-INAP, Madrid, 1991, Páxs. 191-210).

<sup>5</sup> R. LAUFFER e A. BURLAUD, *Dirección Pública: Gestión y Legitimidad*, MAP-INAP, Madrid, 1989.

Estes criterios foron establecidos desde a ciencia da Administración, nun intento de delimita-la eficacia. A súa intervención desenvolveuna ó redor de cinco puntos básicos:

- a. o encadramento das demandas de eficacia e eficiencia na modernización administrativa,
- b. as diferentes funcións que cumpre a Administración,
- c. a relación entre a decisión política e o papel da Administración para a execución da decisión,
- d. os factores administrativos para manexar,
- e. e a obtención de parámetros para conseguila eficacia na función cooperativa (prestación de bens e servicios a particulares).

a. Basicamente e en relación coa reforma e modernización da Administración pódense establecer tres consecuencias:

- fracaso da reforma legislativa,
- nos 80 cambio de cultura da Administración (cidadán como cliente),
- nos 90 modernización administrativa (como algo diferente de reforma).

Segundo Baena del Alcázar a "Administración intelixente" debe xuntar esforzos no logro dos obxectivos de modernización xa que o cambio en Administración pública non se xustifica por si mesmo, non sendo un fin senón un medio para conseguir algo (p.ex. mellora dos servicios), lexitimándose polos seus resultados e eficacia.

b. Polo que respecta ás funcións, o autor fala da individualización das funcións administrativas (como tarefas básicas de actividade da Administración dentro das políticas públicas), todo isto coa sociedade como referente. *O modelo de funcións administrativas é heteroxéneo*, e contén catro básicas:

- función de apoio á decisión política, como o asesoramento por parte de altos cargos da Administración, viabilidade da medida para prover recursos (típica función actual).
- función de regulación e control, aprobación dunha norma que debe ser cumprida polos particulares (producción de regulamentos e actos administrativos).
- función operativa, prestación de bens e servicios ós cidadáns (é respecto desta función desde as que se presentan as demandas de eficacia e eficiencia variando segundo o procedemento de control).
- función de mantemento, sería a realización das tres fases anteriores e a garantía do seu cumprimento.

<sup>6</sup> M<sup>a</sup> LUISA SETIEN, *Indicadores sociales de calidad de vida. Un sistema de medición aplicado al País Vasco*, Centro de Investigaciones Sociolóxicas (CIS), Madrid, 1993.

<sup>7</sup> De aí a utilidade do uso do enfoque das relacións intergubernamentais (RIGs) (*Vid.*, nota 22), como unha alternativa de estudio á complexidade político-administrativa, e dentro das fases formulación, implementación e avaliación de políticas públicas. Para un aprofundamento no problema ve-los traballos de:

ANDERSON WILLIAM, *Intergovernmental Relations in Review*, University of Minnesota Press, Minneapolis, 1960.

ROSE, RICHARD, *Understanding Big Government*, SAGE, Londres, 1984.

WRIGHT, DIEL S., "Managing the Intergovernmental scene" en William Eddy, ed. *The Handbook of organization management*, Marcel Dekker, Nova York, 1984.

RHODES, R.A.W., "Intergovernmental relations in the United Kingdom", en Yves Mény and Vincent Wright eds., *Centre Periphery Relations in Western Europe*, George Allen and Unwin, Londres, 1985.

Estas catro actividades son distintas e danse en catro zonas distintas da Administración, aínda que están intimamente relacionadas entre si e non se poden desligar unhas das outras.

c. O terceiro aspecto é o administrativo das políticas públicas. Del fíxose unha aproximación desde a ciencia política, pero non desde a ciencia da Administración. A diferenza, segundo Baena del Alcázar, é que se as políticas públicas son decisións políticas conformadoras que van acompañadas das medidas administrativas axeitadas para a súa execución, o aspecto tradicionalmente acometido é o político (decisión), mentres que o da Administración (execución) non.

Por isto, pola implementación e execución das políticas públicas, o autor:

- identifica as funcións administrativas anteriormente expostas, coas fases das políticas públicas,
- e ademais estudia a Administración na práctica (entre a decisión prescritiva –norma– e a prestación de servizos).

As fases das políticas públicas segundo Baena del Alcázar serían:

- formulación da decisión, enfoque sistémico e pluralidade de autores, onde se dá unha relación entre políticos e altos funcionarios, polo que no momento da decisión se condiciona a acción<sup>7</sup>.
- Implementación da decisión, asignación de recursos, loita polos recursos.
- Execución da decisión, onde habería que establecer como deberían funcionar as unidades do sector público que prestan bens e servizos<sup>8</sup>.
- Avaliación, tendo en conta os recursos asignados<sup>9</sup>.

Para todo isto, e para unha viabilidade final e efectiva da política, sería básico o manexo da información e dos recursos asignados. Polo tanto a "Administración intelixente" sería aquela que lles dá un trato distinto ás funcións administrativas e ás fases das políticas públicas.

d. O modelo de factores administrativos para manexar, que citou o relator ó comezo da conferencia, destaca por unha serie de características básicas que teñen que estar intimamente relacionados entre si:

- o deseño da organización<sup>10</sup>, os recursos humanos, a administración e xestión do orzamento e o financiamento, os procedementos de xestión, e a obtención, circulación e tratamento da información, tanto interna como externa.

AGRANOFF, ROBERT, "Managing intergovernmental Processes", en James L. Perry ed. *Handbook of Public Administration*, Jossey-Bass, San Francisco, 1989.

ARENILLA, M; LOUGHLIN, J., TOONEN, T. (eds.), *La Europa de las Regiones. Una perspectiva intergubernamental*, Universidade de Granada, Granada, 1994.

<sup>8</sup> SUBIRATS, J., *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*, MAP-INAP, Madrid, 1989, páxs. 125-138.

<sup>9</sup> WILDAWSKY, AARON, "The Self-Evaluation Organization", *Public Administration Review*, vol. 32, páxs. 509-520, afonda na autoavaliación ou avaliación interna de cada organización, como elemento clave para a mellora e desenvolvemento da organización. Para el a autoavaliación ten as seguintes vantaxes e características con relación á avaliación externa:

■ mellor prezo, calidade, cantidade, mantemento, experiencia, valores e talento. (páx. 465).

<sup>10</sup> Para BAENA isto pertence ó ámbito da socioloxía e non ó da teoría da organización, como disciplina da ciencia da Administración.

e. Por último, a obtención de parámetros para a aplicación eficaz do modelo dos factores, ten a súa xustificación na produción de bens e prestación de servizos en condicións para unha xestión eficaz, para isto debe producirse:

- unha asignación correcta de recursos: xestión por unidades operativas,
- unha aplicación do modelo de factores administrativos na execución: recorrer máis ó mercado e os seus factores de xestión e á competencia.

Como conclusión o autor cre que existe a "Administración intelixente" cando se dá que:

- a eficacia da Administración operativa leva á prestación adecuada dos bens e servizos, e onde esta se pode comparar co ámbito privado,
- e recórrese a ámbitos de competencia e de mercado.

A conferencia de Suzanne Dove, coordinadora da Área de América Latina ESADE, terceira e última da segunda sesión, tratou sobre un caso práctico e exemplo de decisións de políticas públicas e racionalidade administrativa: o "Barcelona Governance Project". Este proxecto estano a desenvolver na actualidade a Generalitat de Cataluña e Esade, baixo a dirección do prof. Joan Prats.

A base do proxecto está en pensar qué hai que facer no sector público para que funcione de forma máis eficaz, e o enfoque utilizado para averigualo é multidisciplinar e multinacional (enfoque comparado).

A conferencia estivo artellada ó redor das preguntas suscitadas ante a formulación do proxecto, co fin de chegar a unha serie de conclusións que lle facilitasen a resposta á problemática do sector público. O básico do tema estaría en enfocar esas preguntas desde un novo paradigma: INSTITUCIÓN<sup>11</sup> versus ORGANIZACIÓN. As preguntas máis significativas serían as seguintes:

- ¿Por que se necesita unha nova forma de entender o sector público?, porque segundo a relatora na Administración pública se está producindo a fin do legalismo estricto (Crozier), e un inicio das técnicas do sector privado. Incídese na gobernabilidade, como un motor de desenvolvemento ou cambio institucional máis que na Administración e o procedemento administrativo<sup>12</sup>.
- ¿Cal é a diferenza entre unha orde institucional e unha orde organizativa?, o institucional implica unha entidade abstracta (a familia), e o organizativo son regras concretas (a miña familia).

<sup>11</sup> Sobre o tema das institucións ou o institucionalismo ver: NORTH, DOUGLAS C., *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, FCE, Cambridge University Press, México, 1990.

SHUIHI YAN TANG, *Institutions and Collective Action. Self-Governance in Irrigation*. ICS. San Francisco. California, 1992.

<sup>12</sup> Algúns dos novos enfoques no modo de entender a Administración, e como unha alternativa ós estudos que se realizan desde o enfoque unívoco do dereito administrativo, recóllense sobre todo a través da teoría da ciencia política norteamericana, entre eles merecen destacarse pola súa orixinalidade e fondura:

W. BJUR, "Reingeniería o Reinvención: ¿Remodelando el paradigma de la Administración?", en W. BJUR e G. CARAVANTES, *Reingeniería o Readministración: De lo Útil a lo Futil en los procesos de cambio*. AGE. Porto Alegre, 1994.

DEIL S. WRIGHT, *Understanding Intergovernmental Relations*, 3ª edc., Pacific Grove, CA: Brooks/Cole Publishing, 1988.



■ Os elementos fundamentais para iniciar un cambio institucional son:

■ liderado, baseado no "reengineering",

■ e o "entrepreneurship", baseado no "reinventing government".

Todo o anterior, e como conclusión, levaría a un goberno de colaboración entre líderes emprendedores, o que facilitaría a implementación e globalización de políticas.

A primeira das conferencias da segunda sesión, "¿Cambiar, reinventar ou transforma-la Administración?", correu a cargo de D. Dositeo Rodríguez Rodríguez, Conselleiro da Presidencia da Xunta de Galicia, que disertou sobre a "Reforma administrativa en Galicia".

O relator estruturou o seu relatorio ó redor de dous eixes:

■ as transformacións do Estado e da sociedade,

■ e o cambio da Administración pública tradicional á actual (posburocrática ou posgarantista), que é a Administración pública do Estado do benestar, baseada na expansión dos servizos públicos, a promoción económica, a equidade e a solidariedade social. Nos anos 80 este modelo entra nunha crise financeira (pola crise do petróleo) o que provoca unha crise orzamentaria e un reaxuste do modelo das economías europeas.

Ante a crise do modelo anterior dáse un novo modelo de Administración proposto polo conselleiro, baseado en:

■ un equilibrio entre a solidariedade e a redución do déficit, unha redución do peso da débeda pública, e a adopción de novas funcións pola Administración. Dentro disto deben darse necesariamente as seguintes condicións:

■ apoio ó sector productivo (como acción de fomento), solidariedade social, policía administrativa e prestación de servizos públicos básicos.

Polo que respecta á función pública autonómica, clave no proceso de reforma administrativa da Xunta de Galicia iniciado en 1990, o relator sinalou como prioridades:

■ os límites de autoorganización desta (normativa básica estatal),

■ e os obxectivos estratéxicos, entre os que sinala a informática, a revisión dos procedementos e a procura do cidadán como cliente.

En síntese desde a Xunta vese a Administración como unha organización adaptada ós cambios e demandas sociais, e ó modelo de organización privada. Polo tanto, unha "Administración

intelixente" é unha organización adaptada e anticipada ó cambio social. Para o conselleiro o termo "Administración intelixente" é demasiado amplo polo que o habería que restrinxir e ir cara a unha "racionalidade limitada e substantiva"<sup>13</sup> (versus ilimitada e instrumental)

Entre as características da función pública, D. Dositeo Rodríguez expón o seu modelo ideal:

- profesionalidade, capacidade de utilización das novas técnicas de xestión, e que responda ós obxectivos de eficacia (como capacidade de realiza-los obxectivos propostos) e de eficiencia (logralo no menor tempo posible e cos mínimos recursos)<sup>14</sup>.

Para articular esta función pública o autor propón unha serie de medidas:

- potencia-lo papel da Inspección Xeral de Servicios da Xunta de Galicia,
- fomenta-la dirección por obxectivos (DpO) como método de planificación do traballo (paso previo á avaliación do rendemento, art. 63 bis da Lei 3/95),
- reestructuración orgánica da Administración (plans de emprego, art. 27.6 e 29 da Lei 3/95),
- consolidación do Sistema de Xestión de Procedemento Administrativo (SGPA)<sup>15</sup>, como punta de lanza tecnolóxica da Administración e co obxectivo de logra-la simplificación administrativa,
- e, por último, a refundición normativa.

Sinalar que a formación do persoal se configura como o elemento clave da reforma administrativa galega, onde, segundo o Conselleiro, a Escola Galega de Administración Pública (EGAP), xoga un papel esencial tanto para os funcionarios de novo ingreso como para a reciclaxe e a asunción de novas técnicas por parte dos "veteranos". Ademais o outro elemento clave é a información ó cidadán, reafirmando o modelo de cidadán como cliente.

Como conclusión o relator sinala que este novo modelo de Administración responde ás demandas sociais, ten unha estrutura flexible e conta cun estímulo que responde a un novo modelo redistributivo, e de redefinición da libre designación nos procesos de entrada do público á función pública.

A segunda conferencia da terceira sesión correspondeulle a D. Carlos Losada, secretario xeral da Función Pública da Generalitat de Cataluña, que fixo unha serie de "Reflexións sobre a transformación da Administración en Cataluña".

O punto de vista do relator centrouse nos aspectos concep-

<sup>13</sup> O termo "racionalidade limitada" é utilizado por CH. LINDBLOM, seguindo a H. SIMON, cando sinala que "Ciertamente la literatura es consciente de las capacidades limitadas del hombre y de que es inevitable abordar las políticas con un estilo semejante al segundo, pero los intentos por formalizar la formulación racional de las políticas, esto es, por señalar de manera explícita, cuáles son los pasos a seguir en el proceso, usualmente se hace referencia al primer enfoque y no al segundo" (páxs. 203-204), cando fala do primeiro enfoque refírese ó método de "falar do xato e esquece-lo trato", e cando fala do segundo ó método de "ir á raíz", en discusión desde 1959 nos círculos de ciencia política e políticas públicas (LINDBLOM, CH. "La ciencia de salir del paso", en *El estudio de las políticas públicas, Antologías de Política Pública 1*, México, M.A. Porrúa, 1992, páxs. 201-225). O termo "racionalidade substantiva" é empregado por GUERREIRO RAMOS nun sentido sociotécnico, referido á construción dunha teoría administrativa e a unha Administración pública baseada no coñecemento e no desenvolvemento dos seus recursos humanos, non só na implantación de técnicas e tecnoloxías correctoras da organización (GUERREIRO RAMOS, ALBERTO, *The New Science of Organizations*, Toronto Press, Toronto, 1981).

<sup>14</sup> Ós principios de eficiencia e eficacia, e no sentido de soli-

tuais das reformas, dos cambios en xeral, subliñando as catro variables que definen o seu modelo conceptual e que posteriormente explica:

■ ademais de necesitarse *presión* para o cambio (non só vontade política), necesítase visión previa de a ónde se quere chegar, unha *estratexia* de cambio e *cómo realizalo*.

a. Presión, seguindo a máxima de que para salva-lo Estado do benestar hai que recortalo (OCDE), a presión vén dada polo crecemento do sector público, os acordos de Maastricht, e a universalización dos servicios (incremento da débeda pública e déficit).

Esta presión xerará un cambio que os directores públicos deberán asumir e xestionar. Este proceso vén dado en España polas transferencias cedidas polo Estado central ás CCAA, proceso complexo e inconcluso. A chamada "Administración necesaria" reclama unha definición clara dos contidos, con base sobre todo nestas coordenadas:

■ como deber constitucional (art. 103 CE),

■ e por un cambio político, e administrativo xa que a Administración é afín a el.

b. A visión de futuro da Administración identifícase cun programa político concreto, así por exemplo, a experiencia catalana de 1992 permitiu establecer 53 puntos de atención que se poderían converter en políticas públicas, estes agrupáronse en seis liñas eixes:

■ favorecer un país competitivo economicamente (na potenciación de políticas sectoriais, mellora das relacións empresas-Generalitat, e eliminación do déficit),

■ favorece-lo sentido comunitario da sociedade (estimular os valores de solidariedade e autorealización da sociedade),

■ identidade como país<sup>16</sup> (que a Administración afonde na súa capacidade de autogoberno),

■ proxecta-lo país cara ó exterior (España e Europa, con relación a outras administracións públicas e a busca de novos mercados),

■ busca da calidade de vida<sup>17</sup> (dotar de máis valor as accións públicas),

■ e equilibrio territorial (coordinación territorial, participación local, desconcentración e descentralización).

Todo isto obriga a Administración pública a dar respostas concretas.

c. Entre as estratexias de cambio o autor prefire senta-las bases dos cambios, non de realizar unha gran reforma, a través de:

dariedade apuntado polo Conselleiro, hai que sinala-lo principio de efectividade mencionado por GERALDO CARAVANTES citando a PAULO R. MOTTA: "La efectividad administrativa va más allá del concepto de eficacia, que se restringe a objetivos organizativos temporales. Efectividad se refiere a objetivos más amplios de equidad y desarrollo económico-social". CARAVANTES, Geraldo, *Administración por Objetivos: Uma abordagem sócio-técnica. Fundação para o Desenvolvimento de Recursos Humanos*, Porto Alegre, 1984. 3ª Edición. páx. 194.

<sup>15</sup> En relación co Sistema de Xestión de Procedemento Administrativo (SGPA), realicei un pequeno estudo sobre a avaliación do proceso de implantación do SGPA onde se poñen de manifesto as características no seu proceso de implementación (1990-1995), así como a avaliación do mesmo na actualidade, Varela Álvarez, Enrique J., *Calidad y productividad en las Administraciones Públicas. El SGPA en el modelo de reforma administrativa de la Xunta de Galicia*, (no prelo).

<sup>16</sup> Ve-lo libro de D. Manuel Fraga Iribarne, Fraga Iribarne, Manuel, *Da acción ó pensamento*, Ed. IRINDO, Vigo, 1993, onde se poñen de manifesto as discusións conceptuais en torno ó concepto de autoidentificación.

<sup>17</sup> Iniciativas similares establecéronse no País Vasco a través dos estudos de M<sup>a</sup> Luisa Setién sobre indicadores de calidade de vida (ver nota 6).

- actuar sobre os sistemas de asignación de recursos,
- reforza-los sistemas de control (identifica-los obxectivos, con control de custos e medindo resultados: indicadores de xestión, impacto e resultados), actuar sobre a estrutura organizativa (unidades descentralizadas<sup>18</sup>),
- por último, adecua-los recursos humanos ás necesidades.

d. O cómo realiza-lo cambio preséntase como o aspecto máis complexo, pero o autor circunscribe a:

- un liderado político forte,
- darlles protagonismo no proceso ós directores xerais,
- crear estímulos e incentivos (ademais de exercer-la presión para o cambio), tales como a autonomía de xestión, etc.,
- establecer unha constante comunicación con tódolos afectados,
- hai que empezar cos pequenos pasos<sup>19</sup>, que favorezan a confianza na organización.

A terceira conferencia da penúltima sesión desenvolveuna D. José Emilio Cervera, director asociado de goberno e servicios de Andersen Consulting, que falou sobre "A era da insensatez".

A explicación do relatorio estivo articulada en torno a unha serie ideas clave, co fío argumental da *Ola de la Información* de Alvin Toffler. Para o relator o cambio actual estaría baseado na denominada "triada crecente":

- o programa político, que é igual que transforma-la Administración,
- transformar tanto a organización como a institución,
- ten ademais que ser unha transformación dirixida por un forte liderado político, nun man a man dos expertos (con coñecemento multidisciplinar) e os funcionarios.

Estes "aires de transformación" vense nas reformas emprendidas nos países occidentais nos últimos anos, nas técnicas utilizadas (DpO, TQM, servicio ó cliente, recompensas, benchmarking, etc.), e nas iniciativas políticas emprendidas. Para facer operativos os conceptos o relator alude á palabra "desinventar"<sup>20</sup>, para a cal define as fórmulas políticas para desenvolver (privatizacións, políticas orzamentarias restrictivas, desregularización do sector público, subsidiariedade, etc.), pero non a palabra en si mesma.

As teses sostidas polo autor camiñan cara á dialéctica que se veu conformando nos anos 80 en canto á reforma da Administración pública, que se articula en torno á dicotomía: o posible e o necesario<sup>21</sup>. Estes últimos supostos basearíanse principal-

<sup>18</sup> Na base desta proposta están os diferentes documentos que aparecen no Estatuto do cidadán británico, co fin de chegar de forma descentralizada ós cidadáns na mellor situación posible (The Citizen's Charter, 1991; Competing for Quality: buying better public services, 1991; The Citizen's Charter First Report, 1992).

<sup>19</sup> Ó estilo dos *next steps* de Gran Bretaña nos anos 80. Para a revisión deste concepto e as reformas dos servicios públicos existe unha numerosa bibliografía oficial e numerosa documentación no ámbito académico, entre eles: *Efficiency an Effectiveness in the Civil Service*, 1982; *Improving Management in Government: the Next Steps*, 1988; *Making the Most of Next Steps. Efficiency Unit Report to the Prime Minister*, 1991; *Setting up Next Steps: a short account of the origins, launch and implementation of the Next Steps Project in the British Civil Service*, 1991.

<sup>20</sup> A utilización da palabra "desinventar" emprégase como complemento á de "reinventar", en alusión ó "reinventing" de OSBORNE & GAEBLER.

<sup>21</sup> Ante esta dicotomía existen varias posturas, a citada polo relator aludindo a JACQUES CHIRAC, que pensa que hai que facer non só o posible senón o necesario, e a de OSBORNE & GAEBLER, que recoñecen a insuficiencia dos cambios graduais ("A Administración non pode ser reflatada cunha man de pintura"), e outros autores que sosteñen que as reformas deben ser paulatinas e coa fórmula dos pequenos pasos en alusión ós efectos de reformas posteriores, como LINBLOM (1959), BAÑON (1993), BJUR & CARAVANTES (1995).

mente na utilización da tecnoloxía máis innovadora para a realización dos seus fins.

Para o autor a necesidade da transformación prodúcese por unha circunstancia que a obriga, como son a demanda de medidas de eficacia e eficiencia por parte do cidadán para o que se reclaman:

- un liderado político profesionalizado,
- a integración internacional e a coordinación entre os poderes do Estado<sup>22</sup>,
- e a transformación do corpo legal, con procedementos de reforma normativa.

A partir do anterior o Sr. Cervera puxo sobre a mesa unha serie de cuestións que á luz do discurso presentan a discusión, entre elas sobresaen dúas:

- ¿está disposto o cidadán a correr un risco de falta de legalidade por un mellor servicio?<sup>23</sup>,
- onde se sitúan os problemas derivados da coordinación administrativa?<sup>24</sup>.

A transformación que propón ANDERSEN CONSULTING, a través dun dos seus directores, non se sitúa na mellora (de funcións), nin na reenxeñería (de procesos), senón no *cambio institucional* (reposicionamento estratéxico entre produción e provisión). Esta transformación requiriría unha serie de esixencias, como que esta sexa:

- equilibrada, medindo o risco político e a velocidade de alcance,
- harmónica, cun liderado claro e unha dirección e funcionamento participativo,
- visible, combinación con accións a curto e medio prazo e coa complicidade social,
- e integrada, con vitalidade e conectividade entre as distintas administracións públicas e entre estas e os cidadáns.

O ámbito da transformación sería basicamente o da organización e as dimensións para analizar:

- os recursos humanos, (con procesos de mellora continua e o compromiso dos funcionarios), os servicios (a través de procesos de atención ó cidadán-cliente) e as finanzas (a través de técnicas como a dirección por obxectivos)<sup>25</sup>.

Como conclusión José Emilio Cervera sinala o que el considera a "triada minguante", en oposición á "triada crecente" coa que comezou a exposición:

- o poder político, polo aumento da conflictividade ante os procesos de descentralización iniciados,

<sup>22</sup> Ámbolos dous aspectos dan lugar a unha serie de relacións que configuran un "novo" marco de desenvolvemento político-administrativo, estas son as chamadas "relacións intergubernamentais" (RIGs) definidas como "un continxente de actividades ou interaccións que teñen lugar entre unidades de goberno de todo tipo e nivel territorial de actuación", WILLIAM ANDERSON (1960:3).

<sup>23</sup> Isto entronca cos procesos de descentralización administrativa iniciada co Estado das autonomías de 1978, e cos dilemas, entre outros de "eficacia e democracia" (BAÑON) e "ética pública" (RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ).

<sup>24</sup> Para aprehende-lo concepto desde unha serie de perspectivas actuais pódese citar a OSTROM (1985) e o seu "goberno multiorganizativo", que alude a aproximación, máis no plano político-administrativo que o legal, dos sistemas unitarios e os federais. Isto débese principalmente ás múltiples estruturas de adopción de decisións que implica o exercicio da autoridade.

<sup>25</sup> No caso das variables das RIGs considéranse entre outras as políticas públicas, as finanzas, os recursos humanos e o sistema de partidos (AGRANOFF, 1993).

- os recursos económicos, producido polas restriccións orzamentarias e o incremento da débeda,
- e as ideas, que el considera “promesas imposibles e letais”.

A última conferencia da terceira sesión correu a cargo de D. Manuel Jiménez de Parga, maxistrado do Tribunal Constitucional, que falou sobre “A Administración na era da televisión”.

Basicamente para o prof. Jiménez de Parga “Administración intelixente” é a que se organiza e funciona con sentido da realidade, en alusión a Zubiri; e este sentido da realidade na actualidade non é outro que o mundo dos “media”, concretamente a televisión<sup>26</sup>.

Xunto coa televisión, como factor configurador do mundo político-administrativo actual, están a prensa e a informática (un en baixa e outro en alza), o que axuda a configurar unha orde nova de relacións entre o Parlamento e o Poder Executivo, xa que os segundos posúen os medios e técnicas informáticas necesarios e os primeiros menos.

Para concluír, o prof. Jiménez de Parga di que existen dous planos de discurso:

- o teórico, que establece unha defensa do cidadán e a sociedade civil ante a Administración,
- e o práctico, que se dá coa intromisión das administracións públicas a través dos medios informáticos, na esfera privada.

A través destes planos o relator reafirmase no sentido da realidade proposto inicialmente, co obxecto de tomar conciencia da situación e actuar sobre ela.

A cuarta e última sesión “Da vontade política ... á esixencia cidadá”, consistiu en dúas conferencias que pronunciaron os responsables de senllas administracións públicas diferentes en canto ás súas formulacións ideolóxicas. Por un lado o Sr. Fernando López Amor (no momento do encontro Concelleiro de Economía, Empresas e Comercio do Concello de Madrid), e por outro o Sr. Luis Planas Puchades, conselleiro de Presidencia da Xunta de Andalucía.

O primeiro deles, Fernando López Amor, estruturou a súa conferencia en torno á xestión que o Concello de Madrid veu realizando desde 1991, ademais de aludir ó desenvolvemento autonómico e ó proceso de transferencia de competencias (compartidas e concorrentes), ata chegar á formulación de simplificación administrativa coa “Administración única” de D. Manuel Fraga (1992).

Para o relator o eixe da conferencia sitúase en dúas liña de discusión claras:

<sup>26</sup> Esta tese está sostida por SARTORI (1993), onde define o dominio da política polos “media” como “videopolítica”.

■ a asunción de competencias exclusivas por parte das comunidades autónomas, a través dun acordo político global (como o asinado no ano 1992 polo PSOE e o PP), que peche o proceso autonómico e abra o proceso local,

■ e basea-lo cambio da Administración pública en criterios de custo-beneficio.

Estas propostas foron apoiadas no seu discurso pola xestión do Sr. López Amor á fronte da Concellería de Economía do Concello de Madrid desde 1991, onde o obxectivo prioritario era a redución do gasto público (un 15% menos en catro anos, 1995). A estas medidas engadíanse outras como a conxelación da presión fiscal, o mantemento dos niveis de investimento e a redución do endebedamento que en 1995 supuxo un 13% menos (un aforro achegado ós 39 000 millóns de pesetas).

A última conferencia, e clausura do Encontro de Verán sobre "A Administración intelixente", correu a cargo do Conselleiro de Presidencia da Xunta de Andalucía, Sr. Luis Planas Puchades, que falou sobre a "Administración intelixente" desde o punto de vista autonómico.

Nas súas liñas de desenvolvemento coincidiu en moitos aspectos coas formulacións de anteriores relatores como D. Dositoe Rodríguez e D. Carlos Losada, ambos tamén representantes das administracións autonómicas; a única diferenza estribaba nas súas formulacións de partida.

O desenvolvemento tecnolóxico, o cambio de demandas do cidadán e a necesidade de dar respostas por parte da Administración, a idea de eficacia (ademais da de eficiencia, e como concepto novo a de efectividade), etc. son as formulacións comúns, as liñas estratéxicas-eixe, de tódolos procesos de modernización / reforma<sup>27</sup> administrativa actuais.

Se José Emilio Cervera aludiu con anterioridade a J. Chirac, o Sr. Planas Puchades alude a M. Rocard e á súa "Carta de Misión" ("Ideas ou nocións para que a Administración sexa intelixente nas súas funcións"), documento que lle serviu de base á reforma administrativa francesa<sup>28</sup>, nun intento de lexitimalo cambio administrativo. Para o relator as liñas de actuación do goberno da Junta de Andalucía coincidirían coas propostas do ex-primeiro ministro francés, que estarían estruturadas en torno a 5 grandes áreas:

a. Estado de dereito, intentando descubrir e elimina-los riscos de inconstitucionalidade das leis (codificación normativa e racionalidade administrativa),

b. Función lexislativa, planificando e coordinando traballos

<sup>27</sup> Seguindo a dicotomía establecida por RAFAEL BAÑÓN (1993): do mantemento do modelo funcional e o xuridicismo da reforma da Lei 30/1984, ó cambio da cultura administrativa como elemento clave da mesma e a estratexia de buscar cambios pequenos pero significativos.

<sup>28</sup> Tódolos inicios de reformas ou modernizacións administrativas a nivel nacional contan cun libro branco previo que serve de base e lexitima as accións que se han de desenvolver *a posteriori*, como exemplos os xa coñecidos:

■ *National Performance Review* de AL GORE, en EEUU,

■ *Reflexiones para la Modernización de la Administración del Estado*, MAP, en España (1990),

■ *The Citizen's Charter*, do Primeiro Ministro, en Gran Bretaña (1991),

■ *Comisión de la Estructura del Gobierno Nacional* de VONHOFF, en Holanda (1979), etc.

lexislativos propios (na actualidade segundo o relator isto só o desenvolve o País Vasco e a Comunidade de Andalucía),

c. Sociedade civil, prodúcese unha necesidade crecente de comprensión, por parte da sociedade civil, da autoridade do Estado. Para iso reclámanse: contactos personalizados, amplitude de horarios de atención ó público, etc, nun intento de que a Administración se configure como promotora e incentivadora das regras de xogo (desregularización),

d. Acción governamental, cunha coordinación horizontal do Goberno, baseada no consenso<sup>29</sup> e a participación,

e. Administración (ou Goberno e Administración, segundo o Título IV da Constitución de 1978), baseado nos principios de mérito e capacidade con criterios obxectivos.

A esta visión da Administración de corte europeo, o Sr. Planas Puchades engade as propostas anglosaxonas da *National Performance Review* de Al Gore e do "reinventing government" de Osborne & Gaebler. Polo que se refire ó libro de Osborne & Gaebler, o relator subliñou dúas ideas:

■ renderlles servizo ós cidadáns,

■ e xestiona-lo orzamento público con austeridade e eficiencia.

Ademais faise eco do seu decálogo, sinalando as propostas como válidas para a súa utilización en Andalucía, coas limitacións que posteriormente se sinalarán:

a. incorporar conceptos do sector privado á Administración pública (Goberno máis como catalizador que como operador),

b. o Goberno é propiedade da sociedade e non ó contrario,

c. inclusión da noción da competitividade na prestación de servizos públicos,

d. introduci-la dirección por obxectivos (DpO) dentro do funcionamento da Administración,

e. acción orientada a resultados (políticas públicas),

f. estratexias orientadas cara ó cliente,

g. Goberno de corte empresarial (de gañar non de gastar), que comprendería dous aspectos:

■ medición dos custos,

■ isto só sería válido nas taxas e prezos públicos, non no resto,

h. actuación do Goberno máis en funcións de previsión e planificación, co obxecto de cubri-las necesidades sociais a medio-longo prazo,

i. descentralización funcional, participación e traballo en equipo, con ampla delegación de responsabilidades,

l. política orientada cara ó mercado (desregularización).

<sup>29</sup> Elemento clave na "xestión intergubernamental" (GIG), que sería unha fase emerxente das "relacións intergubernamentais" (WRIGHT, 1984). "A GIG fai referencia ás relacións e transaccións cotiás entre os compoñentes das distintas unidades de sistemas de goberno territorialmente complexas", e entre as súas categorías (planificación, "xestión descendente" ou coordinación; adquisición e administración de subvencións intergubernamentais; regulación; reforma estrutural-legal; revisión de procedementos; desenvolvemento da capacidade de actuación; xestión de programas; xestión de políticas; negociacións; resolución de problemas; xestión cooperativa e xogos políticos) xira o elemento clave do consenso (AGRANOFF, 1993).



Por outro lado o relator sinala tamén as técnicas que son susceptibles, desde as súas formulacións, de utilización das propostas feitas por Al Gore no seu Informe, que son basicamente:

- a dirección por obxectivos (DpO),
- a retribución por resultados,
- e a auditoría de resultados.

Respecto da experiencia desenvolvida en Andalucía o Sr. Planas Puchades sinala que a modernización da Administración consideraba dous obxectivos básicos:

a. mellorarlle-la calidade de servizo ós cidadáns, para iso mellorouse a relación directa co cidadán, axilizáronse os mecanismos de xestión, desconcentrouse, normalizouse e informatizou os procesos de xestión,


b. e adecua-la organización ás necesidades propias, para o que se desenvolveu unha actividade harmónica das institucións e estableceuse unha dirección e uns recursos humanos de forma racional (dirección por obxectivos, complementos de produtividade, relacións de postos de traballo por actividade, etc.).

Para concluír o Sr. Planas Puchades expuxo unha serie de reflexións en torno á Administración andaluza e ó seu ámbito de actuación, aludindo á necesidade dun afondamento nas decisións sobre o contorno estratéxico, tanto de España como do contexto europeo e internacional, destacando entre elas:

- austeridade do gasto público,
- reformulamento político do investimento público,
- reestructuración do conxunto do sector público, en liña co que se está producindo na UE e OCDE,
- simplificación da Administración periférica do Estado,
- cambio na política orzamentaria cunha decisiva diminución do déficit público estatal, autonómico e local,
- incentivación dos sistemas de pensións privados,
- competencia dos sectores clave da economía,
- reconsideración e revisión anual sobre as políticas de subvencións e subsidios públicos,
- profesionalización da Administración e empresas públicas,
- e, por último, incentiva-lo control de eficiencia e eficacia dos servizos públicos.

Todas estas medidas deben estar suxeitas a un estrito control de legalidade constitucional.

Deste xeito clausurouse o encontro que serviu, entre outras cousas, para actualiza-las tendencias que sobre a Administración pública se están realizando no noso país na primeira me-

tade da década dos 90 e que están marcando a pauta de cambio na reforma do modelo de Estado, coa consolidación do desenvolvemento autonómico a través de fórmulas de "federalismo fiscal", e dunha cada vez máis clara "segunda xeración de reformas" no ámbito dos entes locais<sup>30</sup>, cuestións que estan tendo unha periódica revisión nos foros de expertos co que tivo lugar un ano despois en Cambados (Pontevedra, 1996), con motivo da Escola de Verán da Escola Galega de Administración pública sobre a *Reforma Administrativa*, e que nos permiten seguir con claridade as diferentes propostas político-administrativas que tanta relevancia teñen na busca da Administración intelixente. 

<sup>30</sup> CARRILLO BARROSO, ERNESTO, "Gestión de Recursos Humanos, Presupuestación y Hacienda Local en España, Instituto de Estudios Fiscales", *Monografía* n.º. 97, Madrid, 1991, páxs. 167-178; e *Ibid.* "El Gobierno y la Administración Local en el Estado de las Autonomías", *Papeles de Trabajo de Gobierno y Administración Pública*, IUOG 0695, Madrid, páxs. 19-31.