

## Reforma e modernización administrativas. Especial referencia á Comunidade Autónoma de Galicia

Catedrático de ciencia política  
e da Administración.  
Universidade de Santiago  
de Compostela

**José Vilas Nogueira**

Profesor axudante de ciencia  
política e da Administración.  
Universidade de Santiago  
de Compostela

**Miguel A. Bastos Boubeta**

### **Delimitación conceptual de reforma e modernización administrativas**

Os procesos de cambio, real ou aparente, que se desenvolven no seo das administracións públicas "occidentais" responden a moi diversas motivacións e ofrecen moitas variacións, en dirección e énfase (ver Wright, 1995,7). Todo isto fai moi difícil un enfoque uniforme. O estudo das "reformas" constitúe nestes anos unha das ramas máis fértiles das publicacións sobre a Administración, debido á grande cantidade de "reformas administrativas" emprendidas dende os anos 60 (Caiden, 1991a, VIII) e á non desprezable cantidade de recursos materiais que os gobernos puxeron a disposición dos expertos.

As palabras utilizadas para designar aqueles procesos de cambio varían notablemente segundo os países, e, no noso, o seu significado depende frecuentemente do que lle quixesen atribuí-los tradutores de obras estranxeiras (ou as editoriais que as publicaron)<sup>1</sup>. No plano desiderativo, cremos que deberían distinguirse as modificacións na actuación administrativa derivadas da adaptación das administracións públicas, como reacción a cambios no seu contorno, social, económico ou político, que chamaremos modernización administrativa<sup>2</sup>, daqueloutros procesos que supoñen un intento deliberado de transformación, non meramente reactivo ó contorno, senón con pretensión de incidir nel<sup>3</sup>, xa sexa mediante a mellora dos métodos e técnicas de funcionamento, en xeral, xa mediante a mellora do desempeño dos empregados públicos, en particular, que chamaremos reforma, en sentido estrito. Naturalmente, a distinción entre acción meramente reactiva e acción transformadora é relativa; en casos extremos, a fronteira pode ser moi sutil; e poden darse transicións dunha a outra, pero sempre poden separarse conceptualmente. Por outro lado, o significado dado ó termo de reforma administrativa é moi variable segundo os países.

Neste sentido, a modernización administrativa, pola súa propia natureza e a diferenza das reformas, que teñen un alcance e perseguen obxectivos definidos, é un proceso aberto, un proceso sen fin, de reaxuste das estruturas e, sobre todo, dos procesos administrativos, polo que non pode afirmarse en ningún momento que chegou á súa fin (Nieto, 1989) nin delimitarse claramente un contido específico (Trosa, 1992). Así o entendemos nós, aínda que a circunstancia de que "modernización" é (polo menos en España) unha palabra moito máis "cargada" afectivamente (en sentido positivo) que "reforma" explica a súa ampla difusión, para designar tamén o que se debería chamar reforma.

Os sistemas administrativos occidentais, aínda que manifesten trazos comúns susceptibles de singularizalos respecto de modelos administrativos doutras culturas, como a diferenciación formal entre instancias administrativas e políticas, con subordinación das primeiras ás segundas, por un lado, e a diferenciación entre instancias administrativas e económicas, por outro, presentan modelos diversos entre si. Por un lado, pódese distinguir un modelo americano de Administración pública, que ofrece un sistema de recrutamento de persoal dependente dos procesos electorais políticos, cunhas estruturas de carreira e salariais moi diversificadas e flexibles, no que é evidente a vinculación a grupos de interese, e un modelo europeo de Administración pública (ver

<sup>1</sup> Un exemplo significativo: EDUARDO ZAPICO e L.E. ECHEBARRÍA traduciron o *Improving Public Management*, de Metcalfe e Richards (1987) por *La Modernización de la gestión pública*. Non é a mellor opción dende o punto de vista léxico, pero correspóndese coa concepción de modernización de Echebarría (ver nota 3).

<sup>2</sup> BRAIBANT 1992,57, define a modernización administrativa como unha posta ó día permanente da Administración, en función das esixencias do momento e do lugar.

<sup>3</sup> ECHEBARRÍA (Etxebarria 1989, e Echebarría 1993, 140-145) distinguiu entre cambios planificados e "inercias administrativas", ou actuacións meramente reactivas, pero para el a "modernización" é, precisamente, o cambio planificado.

Peters, 1991), cunha estricte e homoxénea regulación normativa, estruturas de carreira e salariais ríxidas e uniformes, garantías legais de permanencia dos funcionarios nos seus postos, e unha tradición formal<sup>4</sup> de ausencia de participación política directa dos funcionarios, en tanto tales.

Podería esperarse que a existencia destes dous mundos administrativos se proxectase nos tipos de reforma administrativa. Nembargantes predominan os trazos e obxectivos comúns, entre outras cousas polo enorme grao de difusión internacional que alcanzaron as reformas administrativas acometidas, ou meramente propugnadas teoricamente, nalgúns países, principalmente nos Estados Unidos e no Reino Unido (ver Metcalfe e Richards, 1989 (1987); Echebarría, 1993), aínda que segundo os contextos se faga máis ou menos énfase nos diferentes obxectivos particulares.

Villoria, 1996, utilizando como criterios definitorios a maior ou menor preponderancia de contidos tecnolóxicos ou ideolóxicos nos programas de reforma, e a orixe das propostas de reforma, segundo respondan a estratexias propiamente gobernamentais (asumidas polo Goberno no seu conxunto ou impulsadas dende a cabeza deste) ou burocrático-corporativas (aínda que estas últimas poidan inspirar propostas de ministerios particulares), distingue catro modelos distintos de reforma:

1) O daqueles países, coma o Reino Unido, nos que o proxecto reformador é claramente ideolóxico e postúlano o Goberno e o partido que o sustentan.

2) O daqueles países, como Estados Unidos, nos que o proxecto reformador é preferentemente tecnocrático, orientado primariamente a mellora-la eficacia do sector público. O proxecto tamén o postula o Goberno.

3) O daqueles países nos que existe unha Administración fortemente descentralizada e con políticas sociais moi ambiciosas, como Holanda ou Suecia. Os proxectos de reforma postúlanos os ministerios ou as axencias públicas particulares, e non globalmente o Goberno.

4) O daqueles países, como España, nos que os proxectos de modernización non teñen contido ideolóxico, pero tampouco se dá unha postulación governamental nin partidista de tales proxectos, senón que son resultado do traballo de sucesivos equipos en particulares ministerios (con predominio, no impulso e deseño, do persoal situado na "zona gris" de delimitación entre políticos e burócratas).

<sup>4</sup> Sen embargo, de feito, como testemuñan numerosos estudos empíricos, a participación dos burócratas na elaboración de políticas é moi relevante, Cf., por exemplo, ABERBACH, PUTNAM e ROCKMAN 1981; para España, ver OLMEDA 1988.



### *Causas*

Non resulta doado illa-las causas que determinan o auxe das reformas administrativas en "Occidente" nos últimos anos, dada a incidencia de factores de moi diversa índole. O sector público está afectado de múltiples "enfermidades" (Caiden, 1991b), algunhas quizais conxénitas, de malformación do deseño das organizacións, outras derivadas dunha deficiente nutrición de recursos. Sen embargo, as máis parecen obedecer, polo contrario, a problemas de insuficiente asimilación de excesos nutricionais, con risco de infartos e outras crises agudas. Un destes infartos, que obrigou a adoptar terapias de choque, produciuse coa crise económica do 73, que obrigou as administracións públicas a adoptaren curas de adelgazamento. Boa parte das reformas administrativas contemporáneas orixínanse nesta crise económica que alertou sobre os riscos do exceso de peso do sector público.

As burocracias públicas non gozan de moi boa prensa (Veblen, 1904, Mises 1974, 1962, Merton 1992, 1968, Hummel, 1994), e non só por "estaren gordas". Teñen fama de corruptas, dilapidadoras, torpes e tiránicas. Son insultadas popularmente, satirizadas en crueis chistes, desprezadas pola súa falta de axilidade na xestión dos asuntos públicos e odiadas pola súa aparente insensibilidade ás necesidades dos cidadáns (son relativamente poucas as voces que se levantaron ó seu favor, por exemplo, Blau e Meyer, 1971, Goodsell, 1994). Velaí a continua postulación de alternativas organizativas e de xestión á burocracia (Drucker 1988, Heckscher 1994); pero estas alternativas inducen comparacións pouco xustas da "inefcaz burocracia" con seductores ideais de organización, non sometidos á proba da práctica. Así, as reformas administrativas que prometen acabar con tódolos males que lles afectan ás administracións, ó situárenas na Arcadía feliz das organizacións posburocráticas teñen a dobre virtualidade de ofrecérenlle á xeneralidade dos políticos unha vítima expiatoria coa que redimi-la súa ineficacia á hora de gobernar e, máis concretamente, para aqueles que acaban de chegar ó poder a oportunidade de propor obxectivos simbólicos que aparentan romper cos males do pasado.

A globalización mundial da economía é tamén un recurso moi socorrido para xustifica-las reformas administrativas (Luke e Caiden, 1989). Adóitase indicar, dende este punto de vista, que a Administración pública é un elemento esencial na competitividade dunha nación (Porter 1990: 617-682) e, polo tanto, as reformas son indispensables para adecuarse ás necesidades da

competencia internacional (Dunleavy, 1994). É frecuente que se incida especialmente, moitas veces de forma simplemente retórica, no aforro de recursos e na capacitación do persoal do sector público (Rodríguez-Arana e Bastos Boubeta, 1996).

As reformas administrativas poden ser un resultado non deliberado de reaxustes nas relacións de poder entre os distintos actores do proceso político (March e Olsen 1983)<sup>5</sup>. As reformas serían consecuencia dunha combinación máis ou menos accidental de propósitos e de oportunidades de elección por actores individuais non coordinados, problemas e solucións. Constituirían un bo exemplo do *garbage can model of organizational change* (Cohen, March e Olsen 1972, reproducido en March 1990), que describe un proceso de toma de decisións nas organizacións no que as solucións preceden ós problemas: primeiro teríamolos recursos, as solucións e técnicas para abordalos e logo buscaríamolos problemas concretos ós que facérlle-la súa aplicación.

Non se debe ignorar a posibilidade de motivacións máis frívolas no inicio dos programas de reforma administrativa. Do mesmo xeito có vestido, a comida e os costumes, a xestión pública non se subtrae á moda. Naturalmente este condicionamento dista de ser espontáneo. Tanto en referencia ó ámbito da xestión pública como da privada existen unha serie de *gurús*, que producen (pero, con disposición "industrial") "novas ideas" para unha mellor xestión. Ideas lexitimadas con palabras moi cargadas positivamente, pero pouco precisas, como eficiencia, eficacia, calidade, produtividade, progreso, etc. (Abrahamson, 1996). Estes gurús, en xeral coa súa corte de asesores académicos *à la page*, venden "os seus saberes" nun lucrativo mercado que se beneficia da demanda de innovacións na xestión, por parte de políticos buscadores de votos ou de políticos e altos burócratas desexosos de acrecentar a súa lexitimación como recurso de promoción profesional. Isto explica a fugacidade de moitas das propostas que se fan neste terreo, sempre expostas para ser superadas por outras "máis avanzadas" ou novidosas (ver Harari 1997, con referencia á última moda). Rigby 1993, unha das voces máis críticas destes desenvolvementos, elaborou un esquema do ciclo vital destas "teorías" innovadoras da xestión: (1) Constatación de deficiencias. A inadecuación dalgún principio importante da xestión a cambios do contorno xera insatisfacción respecto do *status quo*; (2) Descubrimento da solución. Pensadores creativos desenvolven novas solucións ou reactualizan vellas solucións para corrixi-las deficiencias; (3) Euforia. Os primeiros relatos dos éxitos das novas técnicas son altamente

<sup>5</sup> En cambio para algúns estudosos das políticas públicas, as políticas de reforma administrativa considéranse no grupo das políticas institucionais, como políticas que buscan a produción, transformación ou mellora de institucións públicas. En xeral son pouco onerosas, pero en cambio supoñen importantes alteracións nas relacións de poder (QUERMONNE 1985).



publicitados, e elimínanse así as barreiras procedentes da inercia. Aliméntase, así, o espellismo, de que a nova técnica “resolverá dunha vez e para sempre o problema”; (4) Sobredifusión. A euforia conduce á aplicación da nova técnica en situacións inadecuadas, o que conduce a resultados desalentadores. As dificultades inducen a unha maior énfase aplicativa, para “superar radicalmente os problemas”<sup>6</sup>; (5) Ridiculización. Os exemplos de fracasos chegan a ser demasiado obvios para ignoralos. Os participantes e a opinión en xeral evidencian cruel e publicamente os defectos da técnica; (6) Abandono. As organizacións descartan a nova técnica e ábrese o proceso de busca doutra máis funcional e “moderna”.

Como vimos, as causas das reformas son múltiples, e múltiples tamén as perspectivas da súa consideración. Xeralmente, en cada caso poderase establecer unha xerarquía de causas na etioloxía da reforma administrativa, aínda que é probable que tódalas consideradas anteriormente interveñan nalgún grao. Vexamos agora, a grandes trazos, cáles son os obxectivos das reformas.

#### *Obxectivos das reformas*

Os obxectivos das reformas poden ser máis ou menos explícitos. Por suposto os obxectivos explicitados son máis doados de coñecer cós non declarados, aínda que disto non se deduce que sexan necesariamente máis importantes. Subirats e Gomá, 1993 resumen os obxectivos oficiais dos programas de reformas:

1) Mellora-la competencia e as capacidades técnicas. Perante a cada vez maior complexidade dos problemas e a grande mobilidade dos contornos das administracións públicas, unha das solucións pasa por mellora-la competencia técnica das administracións e a súa capacidade analítica e de anticipación.

2) Cumprir e fortalece-los valores constitucionais. As administracións públicas hoxe en día cumpren funcións non só de prestación de bens e de servicios, senón tamén de negociación entre intereses parciais contrapostos. A reforma da Administración busca, pois, mellora-las súas capacidades políticas, para facerlle fronte a un conxunto de intereses cada vez máis fragmentarios e para orienta-los servicios por uns valores que sirvan para mellora-la vida social.

3) Xestiona-la complexidade, a incerteza e o cambio. Os modelos organizativos burocráticos rexidos por unha lóxica de funcionamento interno sometida exclusivamente ó dereito administrativo resultan claramente insuficientes para aborda-lo abano

<sup>6</sup> Non é necesario ser devoto de Freud para constatar que, con frecuencia, as resistencias do contorno ós propósitos da acción actúan como estímulo adicional para persistir nestes propósitos. No caso, non infrecuente, de que aquelas resistencias se deban a erros estratéxicos, acométese, así, un camiño de perdición.

de problemas que se lles presentan ás administracións na actualidade. Esta non-coincidencia entre as funcións requiridas e o modelo organizativo xera notables tensións no funcionamento da Administración. A reforma trata de adecua-la realidade da Administración a esta complexidade, e intenta supera-las rixideces procedimentais que dificultan unha debida atención ós administrados.

4) Actuar cunha ética de servicio ó cidadán. As reformas, segundo este obxectivo, intentan cambia-lo trato cos administrados. Dunha consideración fundada nas nocións de súbdito ou administrado trátase de pasar a outra fundada xa, na noción de consumidor ou cliente, o que enfatiza os elementos bilaterais da relación, xa na máis clásica de cidadán, dotado de dereitos fronte á Administración pública. Con estas reformas búscase mellora-la calidade do servicio público, incorporando ó funcionamento do sector público non só o cidadán considerado individualmente, senón tamén asociacións e outros grupos ou colectivos. Esta ética de servicio non só busca a resolución de problemas senón unha maior transparencia e comprensibilidade da actuación administrativa para facilitar esa participación cidadá.

Dun modo pormenorizado os obxectivos principais das reformas contemporáneas, na nosa opinión, son: (1) a postulación da introducción e potencialización do xerencialismo no sector público (Pollitt, 1993); (2) de modo derivado ou asociado, o intento de diminuír, e se é posible, reverte-lo crecemento do sector público; (3) o incremento da produtividade da Administración pública (Holzer, 1992, Bañón, Halachmi e Bouckaert 1996); (4) a énfase na consideración da provisión pública de servicios como simplemente subsidiaria do sector privado, a fuxida das normas do dereito administrativo cara ás normas, máis flexibles, do dereito privado (Richards, 1992) e, máis en concreto, a des-regulación da prestación de servicios públicos e a súa cesión ó sector privado (Arenilla, 1994); (5) a difusión do *consumer paradigm*, a tradución máis simple do cal, e non inexacta, é a de paradigma do consumidor, pero que recibe outras traducións<sup>7</sup> (Richards, 1994 (1992); Jenkins e Gray 1994 (1993), e a subseguinte postulación da calidade dos servicios; (6) a participación de cidadáns e empregados na xestión (Bastos Boubeta 1995) e a mellora do desempeño dos funcionarios públicos, a través da aplicación de incentivos ó rendemento, salariais ou extrasalariais; (7) a énfase no desenvolvemento da automatización da xestión pública, especialmente no que se refire á incorporación dos desenvolvidos das tecnoloxías da co-

<sup>7</sup> Vexamos un exemplo moi significativo: no n.º 1 de *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, o artigo de S. RICHARDS (1992), "Who Defines the Public Good? The Consumer Paradigm...", tradúceo J. Subirats como "El paradigma del cliente..."; en cambio, o artigo de B. JENKINS e A. GRAY, "Evaluating and the Consumer..." (1993) tradúceo X. Ballart como "Evaluación y el usuario...". As implicacións dunha ou outra opción son enteiramente distintas. En español, a palabra "cliente" designa o comprador de produtos ou servicios subministrados por empresas industriais ou mercantís (deixando na marxe, obviamente, outras significacións máis próximas á orixinaria romana, que non veñen ó caso aquí). En cambio a palabra "usuario" designa preferentemente a persoa que utiliza un servicio público, no sentido do dereito administrativo ou nun sentido máis xeral de servicio susceptible de uso polo "público", utilización que non necesariamente supón o pagamento dun prezo (por exemplo, os usuarios dunha vía pública; non de peaxe). A tradución máis literal "consumidor" evitaría estes problemas, sen que se poida dicir que alterase o significado orixinal.



municación; (8) o desenvolvido dunha axenda máis sensible a obxectivos de cooperación intergubernamental e ós condicionamentos internacionais na elaboración de políticas (Hood, 1991).

Pero ademais desa axenda explícita, poden existir axendas ocultas nos programas de reforma administrativa. Algúns destes obxectivos ocultos poden se-la supresión de servicios administrativos que non encaixen cos propósitos dos dirixentes políticos ou lles resulten molestos. Isto é especialmente palpable en boa parte das reformas que se cualifican como xerenciais, no propósito de recorta-lo poder dos altos funcionarios de carreira en proveito da clase política, ó incrementa-lo poder de padroado desta. Por exemplo, as ideas que impulsaron as reformas británicas enfatizaron moito na descrición do burócrata como un individuo egoísta que non busca satisfacerlo ben común, senón só o seu propio (Niskanen 1971 é especialmente representativo desta perspectiva) e que acumula a través do seu maquiavélico control da elaboración dos orzamentos e do seu dominio das interioridades do proceso de elaboración de políticas un desmesurado poder que substitúe o poder lexítimo do político elixido polo pobo. Entre nós, Alba 1995, 399 refire a opinión dun ministro, na etapa da transición, que describía os funcionarios e as súas organizacións como perigosos touros de lida.

Os burócratas poderían, así, constituír un grande obstáculo á hora de implementar políticas. O relato dos padecementos de Rudolf Hilferding, quen no ano 1923 viu fracasa-la súa política económica ante a resistencia da vella burocracia prusiana, que sentía lesionados os seus intereses de "casta", foi aducido pola bibliografía para advertir contra os males do excesivo poder funcional (Page, 1992, 1). Neste ambiente, nesgadamente predisposto contra o burócrata, é lóxico que as reformas administrativas busquen recorta-lo peso político da burocracia e aumenta-lo dos políticos, particularmente como "empregadores" (recrutamento, promoción e sanción do persoal ó servicio das administracións públicas). Neste aspecto, as reformas administrativas poden ser vistas, en bastantes casos, como unha loita latente entre políticos e burócratas (Peters, 1992) co obxectivo non declarado de reduci-la participación dos segundos na elaboración e aplicación de políticas.



## As reformas administrativas en España

*As reformas administrativas na Administración central*

A Administración pública española –como a da xeneralidade dos países– cambiou notablemente (sobre os seus antecedentes modernos, cfr. García de Enterría, 1961; sobre as reformas, Subirats, 1990). Os grandes corpos de burócratas perderon influencia respecto dos anos setenta e os niveis superiores da función pública baixaron en capacitación profesional e prestixio social. A Administración central do Estado sufriu un certo proceso de adelgazamento pola institucionalización das autonomía territoriais, pero este proceso foi contrarrestado polo crecemento dos servizos públicos de educación e seguridade social, non transferidos a tódalas comunidades autónomas, ou non na súa totalidade, nos casos en que si se produciu a transferencia.

A partir de mediados dos anos oitenta, máis en concreto trala aprobación da Lei de reforma da función pública de 1984 e trala acentuación do proceso de transferencias ás comunidades autónomas, potenciados quizais por factores externos<sup>8</sup>, iníciase unha serie de reformas da Administración central do Estado. A xeneralidade dos analistas consideraron estas reformas en termos moi críticos (Alba, 1995). As súas principais características, segundo Nieto 1996, foron:

En primeiro lugar, publicouse unha serie de documentos oficiais sobre as reformas, como as *Reflexiones para la modernización de la Administración*, do MAP; o Estudio Delphi: *la modernización de los procedimientos de actuación de la Administración*, da Inspección Xeral de Servizos; o *Plan de Modernización de la Administración del Estado* (aprobado polo Consello de Ministros en novembro de 1991 e marzo de 1992); e o documento-marco sobre *Modernización y cambio en las Administraciones Públicas*, do INAP, 1995. Paralelamente celebráronse varias xornadas de estudo, auspiciadas institucionalmente, sobre modernización e reforma administrativa, como as “Xornadas de modernización das administracións públicas” (Conca, xullo de 1990), “Modernización pública e formación” (outubro de 1991) ou o “Seminario internacional sobre a reforma administrativa” (Santiago de Compostela, 1995).

Os contidos varían segundo os casos, pero as notas comúns inclúen propostas de reconfiguración das estruturas administrativas (créanse “axencias”<sup>9</sup> e entes autónomos), de transformación de “culturas burocráticas” en “culturas de responsabilidade” (Jenkins e Gray 1994, (1993)), de flexibilización dos sistemas de función pública (Baena del Alcázar, 1996) e da me-

<sup>8</sup> LASHERAS e RUIZ-HUERTA 1992 sosteñen que o proceso de unificación europeo, coas súas esixencias de racionalización do gasto público, xogou un papel espoliador das reformas.

<sup>9</sup> A “externalización” de actividades administrativas en “axencias” é unha das características máis comúns das reformas dos noventa (JENKINS e GRAY 1994, (1993), 47).

llora da información e comunicación co cidadán e da calidade dos servicios (creación dun observatorio da calidade)<sup>10</sup>.

A reforma administrativa ten tamén un compoñente de reforma da lexislación, nun intento de supera-lo control endógeno da Administración por parte dos altos corpos de funcionarios (remitímonos ó dito sobre os propósitos de incremento do poder de padroado polos políticos), mediante a introducción da mobilidade no posto de traballo e da "carreira administrativa", incluso entre distintas administracións públicas, a racionalización e recomposición dos corpos de funcionarios e a limitación dos postos de libre designación, obxectivo este último, contradictorio co espírito da reforma, pero, quizais por iso mesmo, incumplido na práctica. Esta actuación concreouse en normas como a Lei de incompatibilidades e a Lei de réxime xurídico das administracións públicas.

As reformas administrativas realmente implantadas, con algunhas excepcións como a creación da Axencia Tributaria ou a reforma da Dirección Xeral de Tráfico (ver Villoria, 1996), non pasan de ser, usando a expresión do propio Alejandro Nieto, intervencións epidérmicas e simplemente miméticas do "discurso modernizador" imperante alén das nosas fronteiras<sup>11</sup>. Pero, os resultados prácticos foron moi modestos, e as relacións de poder entre políticos e burócratas permanecen substancialmente inalteradas (dentro da mutua desconfianza que, segundo Beltrán Villalva 1996, as caracteriza). Impera un discurso retórico inzado de lugares comúns, como tales perfectamente compatibles aínda sendo contradictorios, como "a Administración nin se cambia por decreto nin se transforma da noite para a mañá" ou "a modernización tende a un cambio de cultura administrativa centrado na consecución de resultados e no equilibrio da relación custo-beneficio como elemento referencial básico" (ver Nieto, 1992), entregado ás sucesivas e fugaces modas. Se nos anos oitenta se salientaban as nocións de eficiencia e de eficacia<sup>12</sup>, nos noventa insistírase no paradigma do consumidor (ou cliente) (Richards 1994, 1992), máis conciliable co novo ambiente "humanista" (Atkouf, 1992), de maior predicamento na actualidade.

En conclusión, aínda que a Administración española sufriu, nos últimos vinte anos, o impacto dunha reforma lexislativa de certa entidade e algúns outros cambios menores, ós que se aludiu nas páxinas anteriores, o cambio máis importante veu constituído pola aparición das 17 administracións autonómicas. Veremos, a continuación, as reformas acometidas nas comunidades autónomas.

<sup>10</sup> Unha síntese auténtica do "discurso" oficial sobre a reforma administrativa na comunicación do, daquela, ministro para as administracións territoriais, JERÓNIMO SAAVEDRA, "Reforma e modernización das administracións públicas", presentada ó "Seminario internacional sobre a reforma administrativa", Santiago de Compostela, 1995 (mimeografiado).

<sup>11</sup> Por exemplo, o "discurso" do consumidor ou cliente e da calidade de servizo difúndese na retórica española sobre a Administración pública a partir da publicación do informe da OCDE, *La Administración al servicio del público*, Madrid, MAP, 1991. Popularízase coa tradución de *Reinventing Government* (OSBORNE e GAEBLER 1994, 1992).

<sup>12</sup> Falábase dos "tres es" (economía, eficiencia e eficacia) e, incluso dos "cinco es" (engadíase, excelencia e empresa). Ver ELCOCK 1989, páxs. 1-3.



*A reformas administrativas nas comunidades autónomas*

As administracións autonómicas hispanas comezan a súa andaina nos anos oitenta, nun contexto de pleno apoxeo das reformas administrativas en toda Europa. Sen embargo, non se "aproveitou a ocasión" para introducir tipos novos de Administración pública, de acordo cos postulados dos profetas da reforma administrativa, o que probablemente se debeu máis ás dificultades reais que atoparía a implementación destas propostas arbitristas que á preguiza mental dos respectivos responsables políticos.

Pola contra, o modelo seguido á hora de crear estas novas administracións foi o da vella e "tradicional" (e probablemente máis eficaz do que se adoita conceder) Administración burocrática, copiada coas súas virtudes e defectos da Administración central do Estado. Por iso, a Administración de cada unha das comunidades autónomas é semellante, á vez, á Administración central e, en principio, tamén ás súas irmás autonómicas. Ramió e Subirats (1996) afirman o primeiro, pero relativizan moito o segundo. Segundo eles, por debaixo dun debuxo aparentemente homoxéneo aparece unha plenitude de matices, diferencias, desigualdades e coloridos distintivos. E estes contrastes amosarían estratexias ou formas de entender e de usa-la autonomía diferenciadas. Dende logo, é verdade que as formas de comprensión da autonomía e as estratexias da súa utilización varían en grande medida, pero nós cremos que estas diferencias non se proxectaron nas reformas administrativas, que concordan basicamente nos seus contidos.

Por outro lado, as propostas de reformas administrativas poden ser unha estratexia de diversión perante problemas políticos máis graves ou perentorios. Con respecto disto, (Castells, 1992) conta que André Tardieu, presidente do Consello de Ministros francés no período de entreguerras, cando aumentaba a tensión política e o Goberno se encontraba en dificultades anunciaba na Asemblea Nacional unha reforma administrativa, anuncio que se recibía con ledicia, derivado da incredibilidade que suscitaba, o que lle permitía ó primeiro ministro logra-la relaxación da tensión parlamentaria suscitada por aquel outros problemas. Quizais, os políticos autonómicos utilizaron tamén estas potencialidades das propostas de reformas administrativas. En calquera caso, as reformas autonómicas foron en xeral bastante superficiais e, ó mesmo tempo, a difusión por mímese dos seus contidos foi moi elevada<sup>13</sup>.

Unha vez institucionalizadas e alcanzado un nivel suficiente de competencias, a comezos dos anos 90, as comunidades au-

<sup>13</sup> En relación ós Estados Unidos, INGRAHAM, 1993 sinalou como as políticas (no caso concreto, de remuneración de funcionarios) que parecen funcionar ben nunha particular Administración rexional se difunden rapidamente en tódalas demais administracións rexionais, sen estudar se as particulares circunstancias de cada unha permiten agardar resultados análogos.



tónomas, en ocasións moitas veces de cambios nos seus gobernos, embárcanse en procesos de reforma administrativa. Un simple repaso da bibliografía recente (monográficos de *Autonomies*, n.º 18, e *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 45-II, e as comunicacións presentadas a diversas xornadas sobre modernización e reforma nas comunidades autónomas) amósannos moitos trazos comúns entre elas:

A maioría dos programas de acción son programas modernizadores, non propiamente de reforma. Buscan adecuar, cunha retórica de eficacia e de achegamento ó cidadán (ver Azúa, 1991, Florensa, 1991, Villoria, 1994), os avances técnicos derivados da informatización a unha mellor atención ó cidadán<sup>14</sup>, co fin de crear sistemas informáticos que permitan a aproximación dos cidadáns ás xestións administrativas. En cambio, non se procura de forma deliberada un cambio na "cultura administrativa" nin no sistema de xestión de recursos humanos.

Os poucos casos de verdadeiras reformas circunscribíense a procesos, aínda tímidos, de avaliación do rendemento e de medición da produtividade dos empregados públicos. Ata o de agora, nos casos nos que se implantaron avaliacións do rendemento non teñen consecuencias sobre a retribución do persoal. Os seus obxectivos son, como din Losada e Xirau, 1995, para o caso catalán, aumenta-lo grao de identificación dos traballadores co servizo público, reforza-lo exercicio das funcións directivas por parte dos mandos, obter informacións aplicables ós procesos de provisión de postos de traballo e de planificación de actuacións formativas e, por último, introducir elementos que favorezan a implantación de sistemas de dirección por obxectivos.

Amosan, por último, se cabe aínda máis que na Administración central do Estado, excesos retóricos, con reiteración abusiva de palabras tales como eficacia, atención ó cidadán e achegamento da Administración ó cidadán.

*A reforma administrativa na Comunidade Autónoma de Galicia*

O desexo de contar cunha Administración pública propia de Galicia foi un dos ideais que sempre animaron e animan o pensamento rexionalista e nacionalista galego (González Mariñas, 1993, Vilas Nogueira, 1993, Yebra, 1993).

A Administración autonómica galega seguiu un proceso seguido de crecemento en competencias e en volume de orzamento, que chegou a alcanza-lo 15% do PIB da Comunidade (Gago e Álvarez Villamarín, 1992). Igualmente, rexistrou un aumento

<sup>14</sup> Cfr., as comunicacións presentadas polos respectivos conselleiros de Andalucía, Aragón e A Rioxa nas "Xornadas sobre modernización e reforma administrativa nas comunidades autónomas", Santiago de Compostela, 27-28 de febreiro de 1997 (mimeografado).

importante no volume de persoal, que chegou a significar case o 9% do total da forza de traballo da Comunidade, o que aínda sendo relativamente baixo en relación a outras comunidades autónomas (García López e Alvira, 1996), representa unha porcentaxe considerable (sobre a función pública galega, ver López-Rúa, 1991).

Á hora de crear esta Administración seguiu-se, do mesmo modo que nas restantes comunidades autónomas, mimeticamente, o modelo da Administración central do Estado, tanto das estruturas xerais territoriais como dos organismos autónomos. Entre os segundos, hainos de moi diferente tamaño e natureza xurídica, dende o *Servicio Galego de Saúde*, que consume máis da metade do orzamento da Comunidade Autónoma, a outros máis modestos coma o *Instituto Galego da Vivenda e Solo*, a Televisión de Galicia ou a *Escola Galega de Administración Pública* (Rodríguez-Arana, 1993, García Llovet, 1994, Rodríguez-Arana e Aguilar, 1994).

Os movementos de reforma administrativa en Galicia comezan no ano 1991, e coinciden coa fin da etapa de expansión das competencias autonómicas e co regreso ó Goberno da Comunidade do Partido Popular, como froito do impulso do *conselleiro* da Presidencia, Dositeo Rodríguez<sup>15</sup>. A continuidade deste *conselleiro*, permitiu que a reforma goce de impulso sostido, aspecto moi importante para o seu éxito. Vexamos agora en qué consiste:

**Administración única.** É unha proposta de carácter político-administrativo, referida inicial e principalmente ás relacións entre a Administración do Estado e as administracións autonómicas, lanzada dende a mesma Presidencia da Xunta de Galicia (Fraga Iribarne, 1993; ver Serna, 1993). Con base no principio de subsidiariedade postúlase que a prestación do servizo público o realice a Administración territorial máis próxima ó cidadán, sempre que teña capacidade para facelo segundo a natureza do servizo. Segundo Meilán, 1993, non é outra cousa que o reaxuste, pendente, da Administración central para a súa adecuación ó Estado autonómico, e consiste, na práctica, na asunción por parte da Comunidade Autónoma das competencias da Administración periférica do Estado.

**Comarcalización.** A Xunta de Galicia está inmersa nun proceso, reclamado historicamente dende o galeguismo (ver Precedo 1993) e que ten o seu fundamento legal no recoñecemento, a través do Estatuto de autonomía, da comarca como "entidade local propia (*sic*) de Galicia" (ver Ferreira, 1991), de reorganización administrativa e dotación de competencias ás comarcas.

<sup>15</sup> Véxase o primeiro proxecto de reforma en RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ 1991, no que se insiste nos temas característicos das reformas administrativas, como a racionalización de procedementos e a aproximación ó cidadán.



Con este propósito creáronse unhas fundacións para o desenvolvemento comarcal, aínda en fase incipiente.

**Codificación normativa.** Entre as propostas de modernización administrativa tivo especial aceptación na Europa continental, sobre todo en Francia (Mattarella, 1993; Braibant, 1994), a codificación das normas xurídico-administrativas para eliminar duplicidades, permiti-la súa simplificación e facilita-lo seu tratamento informático. Trátase de sintetizar e cando sexa preciso refundi-las normas administrativas (Serna, 1994) para un mellor funcionamento da Administración, en particular unha maior racionalización do procedemento administrativo, simplificación de trámites e unha mellor garantía dos dereitos cidadáns no procedemento (Alvarellos, 1993).

**Reforma da función pública.** A mellor xestión dos recursos humanos empregados na Administración autonómica, a mellora da súa estrutura administrativa, ataca-la rutina e o burocratismo, e despolitiza-la Administración son os principais obxectivos buscados coa reforma da Lei da función pública galega (Rodríguez Rodríguez, 1994). En particular, búscase flexibilizalos cadros de persoal, e chégase incluso á mobilidade espacial, facilita-la planificación de recursos humanos a través da previsión de necesidades de efectivos dispoñibles e necesarios, certa flexibilización dos procedementos de selección de persoal e provisión de postos de traballo e a esixencia dun diploma de directivo para o acceso ós postos de libre designación (Baena del Alcázar, 1994).

O Sistema de xestión de procedementos administrativos (SXPA). É unha aplicación de ferramentas informáticas<sup>16</sup> para achega-la Administración ó cidadán e simplifica-los trámites administrativos (ver Márquez, 1995). Trata de incrementa-la eficacia, a racionalidade e homoxeneidade da xestión pública na Administración autonómica, mediante o seguimento dos procedementos administrativos. Abrangue tódalas consellerías da Xunta e as súas delegacións provinciais (Bouzada, 1994b), e inclúe tódolos procedementos que se inician por instancia de parte<sup>17</sup>.

En particular, persegue dous obxectivos:

a) Achegamento ó administrado mediante a creación de órganos específicos de carácter comarcal con funcións de admisión, de documentación e, de información xeral, e mediante a subministración de información acerca da actuación da Administración por medio dun servizo de atención telefónica e de edición de guías de atención ó cidadán.

b) Simplificación do proceso de xestión administrativa, mediante a instauración dun sistema de procedementos que ache-

<sup>16</sup> Cfr., Xunta de Galicia, *El papel de los sistemas de información en el programa de reforma administrativa*, Xunta de Galicia, Santiago de Compostela, 1997.

<sup>17</sup> Cfr., Xunta de Galicia, *A reforma administrativa da Administración autonómica de Galicia*, Xunta de Galicia, Santiago de Compostela, 1995.



gue a Administración autonómica ós postulados da calidade total (Vázquez Ares, 1994). Esta simplificación require unha cualificación específica do persoal e a identificación e racionalización dos procedementos administrativos iniciados por instancia de parte. Os principais órganos encargados das diferentes funcións do proceso son (ver Márquez, 1995):

- Órganos de coordinación: Comisión Central de Racionalización Administrativa e comisións de racionalización propias de cada consellería.
- Órganos técnicos: Comisión Central de Revisión da Normativa e comisións de revisión propias de cada consellería.
- Órganos de control: Inspección Xeral de Servicios.

**Avaliación do rendemento.** Persegue efectuar unha valoración anual de tódalas unidades administrativas, con nivel de subdirección xeral e xefatura de servicio, co fin de estima-lo seu rendemento (Bouzada, 1995). O obxectivo concreto é valora-la cantidade e a calidade do traballo realizado en referencia a:

- a) a organización da unidade e o resultado obtido en relación cos medios persoais e materiais postos á súa disposición;
- b) a capacidade organizativa: propostas e melloras introducidas na organización e no funcionamento da unidade por instancias do seu titular.

Para estes fins creouse unha Comisión de Avaliación do Desempeño, que emitirá a súa avaliación logo do informe da Inspección Xeral de Servicios. Prevese a posibilidade de aplicarlle os resultados da avaliación á valoración dos postos de traballo e á determinación do complemento de produtividade, pero a curto prazo non lle afectará á remuneración dos empregados (Bouzada 1994a).

Respecto das reformas administrativas emprendidas pola Comunidade Autónoma de Galicia cabe facer varias precisións:

En primeiro lugar, é conveniente distingui-la reforma das actuacións modernizadoras, ou de adaptación da Administración ás alteracións do seu contorno, tecnolóxico, económico ou social. A codificación normativa e o Sistema de xestión de procedementos administrativos limítanse a aplicar novas técnicas, particularmente de tipo informático. Constitúen unha simple adaptación á dinámica tecnolóxica e social circundante, iso si, impregnada dunha nova "filosofía de servicio ó cliente" e expresiva dunha notable celeridade de resposta ós cambios de métodos.

Consideración particular tamén merecen, en segundo lugar, as reorganizacións territoriais do poder político. A reforma da

estructuración territorial da Administración ha de diferenciarse daquelas centradas nos estándares de xestión (cuestións de calidade, produtividade, xestión de recursos humanos, etc.) ou da relación entre a Administración e os destinatarios dos seus "productos" (paradigma do administrado, do consumidor, etc.), que son as que adoitan ocupar a bibliografía contemporánea sobre a reforma, aínda que as reformas territoriais poidan incidir secundariamente nestes aspectos: achegamento das instancias administrativas ó cidadán, no caso da comarcalización; evitar duplicacións innecesarias na prestación de servizos, no caso da Administración única.

As actuacións que, segundo o noso xuízo, merecen verdadeiramente o cualificativo de reformas administrativas, no sentido antes precisado, son a modificación da Lei da función pública e a avaliación do rendemento. A Lei galega da función pública trata de introducir unha maior flexibilidade na xestión de recursos humanos. Podería parecer pouco ambiciosa en comparación con outras reformas europeas, inspiradas na homologación dos criterios de contratación do persoal ó servizo da Administración fronte ós do sector privado, pero a este propósito han de terse en conta non só elementos moi arraigados da nosa cultura política, senón incluso certas construcións constitucionais. Posiblemente, o problema se presente en sentido contrario: a cautelosa flexibilización emprendida contradíse co propósito declarado de reducir a politización da Administración, pois a maior discreción na contratación e promoción dos empregados máis poder para o órgano político e menos para o burocrata.

A reforma que nos parece máis interesante é o programa de avaliación do rendemento. Constitúe un intento moi importante (aínda que, de momento, non teña consecuencias retributivas para os funcionarios avaliados), na liña doutras administracións occidentais. Un dos principais problemas que se lle presentan a este tipo de reformas é o da determinación dos indicadores do rendemento. É unha cuestión moi complexa, para a que non hai respostas claras. ¿Que se ha de entender por produtividade? ¿Como comparar a produtividade de dúas unidades completamente distintas? ¿Como medir a calidade da atención? Outro problema importante é o das resistencias que adoitan manifestarse á implantación destas reformas. A ningún lle gusta que se mida e compare o seu traballo e máis en lugares como a Administración pública, onde non hai tradición de facer tal cousa.

En conclusión, a reforma administrativa da Comunidade

Autónoma de Galicia merece un xuízo positivo; sae bastante ben parada en comparación coas emprendidas por outras administracións. Os aspectos máis positivos son a determinación política para a reforma, a sensibilidade cara ós imperativos de cambio e a súa rápida resposta e, sobre todo, o programa de avaliación do rendemento, innovador no noso contorno<sup>18</sup>. Aspectos menos positivos son os excesos retóricos na presentación das reformas, un sentimento de inferioridade respecto do sector privado e un seguidismo inconsciente das modas de xestión, que pululan polo sector público, aspectos estes nos que a reforma galega se prega a inspiracións xeneralizadas en España. **G**

<sup>18</sup> As "reformas administrativas" galegas son en xeral expresivas do "modelo hispánico" de reforma administrativa: reformas non ideolóxicas e iniciadas no seo da Consellería da Presidencia; en cambio, a avaliación do desempeño provén dunha "cultura administrativa" máis orientada á productividade, como a norteamericana, e nisto radica boa parte do atractivo que presenta a súa posta en marcha. Pode servir de proba para a adaptación doutros programas de reforma procedentes daquel ámbito.



- ABERBACH, JOEL D., ROBERT D. PUTMAN e BERT A. ROCKMAN (1981): *Bureaucrats and politicians in Western democracies*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press.
- ABRAHAMSON, ERIC (1996): "Management Fashion", *Academy of Management Review*, vol. 21, n.º 1, páxs. 254-285.
- ALBA, CARLOS R. (1995): "L'Administration Publique Espagnole: Réforme ou Modernisation?", *Revue Française d'Administration Publique*, n.º 75, xullo-setembro, páxs. 387-399.
- ALVARELLOS, CONSTANTINO *et al.*, 1993: *Reforma administrativa e procedemento administrativo*, Xunta de Galicia, Santiago de Compostela.
- ARENILLA, MANUEL (1994), "Crisis de los recursos públicos, gestión pública y tendencias privatizadoras", *Gasto Público y Crisis Económica*, EGAP, Santiago, 1994 (de feito, 1995), páxs. 25-54.
- ATKOUF, OMAR (1992): "Management and Theories of OrganizationS in the 1990's: Toward a Critical Radical Humanism?", *Academy of Management Review*, n.º 3, vol. 17, páxs. 407-431.
- AZÚA, JON IMANOL (1991): "La calidad en la Administración Pública", *Boletín de Estudios Económicos*, n.º 143, vol. 46, agosto, páxs. 309-318.
- BAENA DEL ALCÁZAR, MARIANO (1994), (ed.): "A Administración de persoal no Proxecto de Lei de reforma da Función Pública de Galicia", *A reforma da función pública galega*, EGAP, Santiago de Compostela, páxs. 33-48.
- (1996): "La modernización administrativa", *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 45-II, maio-agosto, páxs. 13-15.
- BAÑÓN, RAFAEL, ARIE HALACHMI e GREET BOUCKAERT (1996), (eds.): *La productividad y la calidad en la gestión pública*, EGAP, Santiago de Compostela.
- BASTOS BOUBETA, MIGUEL A. (1995): "Unha apertura pluralista da Administración", *Revista Galega de Administración Pública*, EGAP, Santiago de Compostela, n.º 11, páxs. 171-187.
- BELTRÁN VILLALVA, MIGUEL (1996): "De la reforma de la Administración al control de calidad de los servicios públicos", *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, n.º 5-6, xaneiro-agosto, páxs. 5-16.
- BLAU, PETER M. e MARSHALL W. MEYER (1971): *Bureaucracy in Modern Society*, 2ª edic., Random House, Nova York.
- BOUZADA, JAIME (1994a): "A avaliación do rendemento no Proxecto de lei da función pública de Galicia", en Mariano Baena del Alcázar, (ed.), *A reforma da Función Pública galega. Relatorios da Xornada de estudio sobre o Proxecto...*, EGAP, Santiago de Compostela, páxs. 23-32.
- BOUZADA, JAIME (1994b): "A reforma administrativa autonómica de Galicia", en JAIME RODRÍGUEZ-ARANA, (ed.), *Reforma administrativa. Seminario bilateral hispano-alemán sobre reforma administrativa*, EGAP, Santiago de Compostela, páxs. 89-98.
- BOUZADA, JAIME (1995): "El papel de la Inspección General de Servicios en la Reforma Administrativa de la Xunta de Galicia: especial consideración de la evaluación del rendimiento", *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, n.º 2, xaneiro-abril, páxs. 79-84.
- BRAIBANT, GUY (1992): "Qu'est-ce que la modernisation", *Revue Française d'Administration Publique*, n.º 61, xaneiro-marzo.
- BRAIBANT, GUY (1994): "A codificación francesa" (traducción ó galego), en Constantino Alvarellos, Francisco J. Serna e Guy Braibant, *Codificación normativa*, EGAP, Santiago de Compostela, páxs. 63-80.

- CAIDEN, GERALD E. (1991a): *Administrative Reform Comes of Age*, Berlin/New York, Walter de Gruyter.
- (1991b): "What is really maladministration", *Public Administration Review*, n.º 6, vol. 51, novembro-diciembre, páxs. 486-493.
- CASTELLS, JOSÉ MANUEL (1992): "Notas póstumas sobre la reforma de la Administración pública española", *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 34-II, setembro-diciembre, páxs. 27-32.
- COHEN, M.D., J. E. MARCH e J.P. OLSEN (1972), "A Garbage Can Model of Organizational Change", *Administrative Science Quarterly*, vol. 17, páxs. 1-25, reproducido en March 1990:294-334.
- DRUCKER, PETER E. (1988): "The Coming of the New Organization", *Harvard Business Review*, n.º 1, vol. 88, xaneiro-febreiro, páxs. 45-53.
- DUNLEAVY, PATRICK (1994): "The Globalization of Public Services Production: Can Government be 'Best in World'?", *Public Policy and Administration*, n.º 2, vol. 9, verán, páxs. 36-64.
- ECHEBARRÍA, KOLDO (1993): *La Administración pública en la era del management* (tese doutoral), Universidade de Deusto (mimeografado).
- ELCOCK, HOWARD (1989): "The Three 'E's: Necessary but not Sufficient Conditions for Good Government", *Public Policy and Administration*, n.º 1, vol. 4, primavera, páxs. 1-3.
- ETXEARRIA, LUIS E. (1989): "El cambio y la gestión del cambio en la Administración Pública (cambio planificado vs. inercia administrativa)", en Instituto Vasco de Administración Pública, *Modernización Administrativa*, Oñati, páxs. 21-48.
- FERREIRA, ANTONIO J. (1991): "Aproximación ó réxime xurídico da comarca", en Xaime Rodríguez-Arana, (ed.), *Estudios sobre o Estatuto galego. X aniversario da promulgación do Estatuto*, EGAP, Santiago de Compostela, páxs. 447-460.
- FLORENSA, MARISA (1991): "La reforma administrativa en la Comunidad Autónoma de Cataluña", *Revista Galega de Administración Pública*, n.º 2, páxs. 121-150.
- FRAGA IRIBARNE, MANUEL (1993); "Administración única: unha proposta para un verdadeiro Estado das Autonomías", en Xaime Rodríguez-Arana e Francisco J. Serna, (eds.), *Administración Única. Relatorios das Xornadas celebradas en setembro de 1992 na egap*, EGAP, Santiago de Compostela, páxs. 13-26.
- GAGO, ALBERTO e JOSÉ C. ÁLVAREZ VILLAMARÍN (1992): "El sector público autonómico en Galicia: La experiencia de una década (1983-1992)", *Presupuesto y Gasto Público*, n.º 7, páxs. 103-125.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO (1961): *La Administración española*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos.
- GARCÍA LLOVE, ENRIQUE (1994): "La Administración institucional de la Comunidad Autónoma de Galicia. Algunas reflexiones", en Alfonso Pérez Moreno, (ed.), *Administración instrumental. Libro homenaje a Manuel Francisco Clavero Arévalo*, Civitas, Madrid, páxs. 1601-1620.
- GARCÍA LÓPEZ, JOSÉ e FRANCISCO ALVIRA (1996): "Personal al servicio de las Administraciones públicas", *Papeles de Economía Española*, n.º 68, *El sector público de la democracia española (I)*, páxs. 199-206.
- GOODSELL, CHARLES T. (1994): *The Case for Bureaucracy. A Public Administration Polemic*, 3ª edic., Chatham House, Chatham (New Jers.).
- GONZÁLEZ MARIÑAS, PABLO (1993): "A Administración galega na súa perspectiva histórica: cuestións e problemas de organización...", en Xosé R. Barreiro Fernández e Pablo González Mariñas, (eds.), *Historia da Admi-*



- nistración Pública. *Relatorios e comunicacións presentados...*, EGAP, Santiago de Compostela, páxs. 13-38.
- HARARI, OREN (1997): "¿Por qué murió la reingeniería?" (trad. de "Why Died Reengineering Die?", *Management Review*), *Harvard Deusto Business Review*, n.º 77, marzo-abril, páxs. 26-30.
- HECKSCHER, CHARLES (1994): "Defining the Post-Bureaucratic Type", en Charles Heckscher e Anne Donnellon, (eds.), *The Post-Bureaucratic Organization. New Perspectives on Organizational Change*, Sage, Thousand Oaks, páxs. 14-62.
- HOLZER, MARC (1992), (ed.): *Public Productivity Handbook*, Nova York, Marcel Dekker.
- HOOD, CHRISTOPHER (1991): "A Public Management for All Seasons?", *Public Administration*, vol. 69, primavera, páxs. 3-19.
- HUMMEL, RALPH P. (1994): *The Bureaucratic Experience. A Critique of Life in the Modern Organization*, 4ª edic., St. Martin's Press, Nova York.
- INGRAHAM, PATRICIA W. (1993): "Of Pigs in Pokes and Policy Diffusion: Another Look at Pay-for-Performance", *Public Administration Review*, n.º 4, vol. 53, xullo-agosto, páxs. 348-356.
- JENKINS, BILL e ANDREW GRAY (1994): "Evaluación y el usuario: la experiencia del Reino Unido", *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, n.º 1, setembro-diciembre, páxs. 47-57 (trad. de "Evaluating and the Consumer: The UK Experience", en J. Mayne et al., *Advancing Public Policy Evaluation*, Elsevier Science, Ámsterdam, 1993, páxs. 285-299).
- LASHERAS, MIGUEL ÁNGEL e JESÚS RUIZ-HUERTA (1992): "La gestión pública en el marco del proceso de convergencia europeo", *Cuadernos de Actualidad. Hacienda Pública Española*, n.º 2/1992, año III, páxs. 33-37.
- LÓPEZ-RÚA, JOAQUÍN (1991), "Función pública galega", en Xaime Rodríguez-Arana, *Estudios sobre o Estatuto galego. X aniversario da promulgación do Estatuto*, EGAP, Santiago de Compostela, páxs. 399-412.
- LOSADA, CARLOS e JOAN XIRAU (1995), "Evaluación del desempeño. El plan de evaluación de recursos humanos de la Generalitat de Catalunya", *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, n.º 2, xaneiro-abril, páxs. 67-77.
- LUKE, JEFFREY S. e GERALD E. CAIDEN (1989): "Coping with global interdependence", en James L. Perry, (ed.), *Handbook of public Administration*, San Francisco, Jossey Bass, páxs. 83-93.
- MARCH, JAMES E. (1990): *Decisions and Organizations*, Oxford, Basil Blackwell.
- MARCH, JAMES E. e Joan P. Olsen (1983): "Organizing Political Life: What Administrative Reorganization Tell Us about Government", *American Political Science Review*, n.º 2, vol. 77, xuño, páxs. 281-296.
- MÁRQUEZ, GUILLERMO (1995): "La simplificación administrativa en el proceso de modernización de la Administración Pública", *Comunicación á "Xornada de estudio sobre simplificación administrativa"*, EGAP, Santiago de Compostela, (mimeografiado).
- MATTARELLA, BERNARDO GIORGIO (1993): "La Codificazione del Diritto: Riflessione sulla esperienza francese contemporanea", *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n.º 4, año XLIII, páxs. 1035-1061.
- MEILÁN, JOSÉ L. (1993): "Estado autonómico e administracións públicas", en Xaime Rodríguez-Arana e Francisco J. Serna, (eds.), *Administración Única. Relatorios das Xornadas celebradas en setembro de 1992 na EGAP*, EGAP, Santiago de Compostela, páxs. 115-136.
- MERTON, ROBERT K. (1992): *Teoría y estructura sociales*, 3ª edic., México, Fondo de Cultura Económica (trad. de *Social Theory and Social Structure*, 3ª edic., Nova York, The Free Press, 1968).



- METCALFE, LES e SUE RICHARDS (1989): *La modernización de la gestión pública*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública (trad. de *Improving Public Management*, London, Sage, 1987).
- MISES, LUDWIG VON (1974): *Burocracia*, Madrid, Unión Editorial (trad. de *Bureaucracy*, 2ª edic., Yale University Press, 1962).
- NIETO, ALEJANDRO (1989): "Reforma administrativa y modernización de la Administración pública: ¿un problema pendiente?", en Instituto Vasco de Administración Pública, *Modernización Administrativa*, Oñati, páxs. 101-115.
- (1992): "La reforma de la Administración pública", *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 34-II, setembro-diciembre, páxs. 145-157.
- (1996): "Las experiencias de modernización en España", *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 45-II, maio-agosto, páxs. 63-74.
- NISKANEN, WILLIAM A. JR.: (1971), *Bureaucracy and Representative Government*, Aldine Publishing Company, Chicago.
- OLMEDA, JOSÉ A. (1988): *Las Fuerzas Armadas en el Estado franquista: Participación política, influencia presupuestaria...*, El Arquero, Madrid.
- OSBORNE, DAVID e TED GAEBLER (1994), *La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*, Barcelona, Edic. Paidós (trad. de *Reinventing government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, Reading, Mass., Addison-Wesley Publ. Co. 1992).
- PAGE, EDWARD C. (1992): *Political Authority and Bureaucratic Power*, 2ª edic., London, Harvester-Wheatsheaf.
- PETERS, B. GUY (1991): "The European Bureaucrat: The Applicability of 'Bureaucracy and Representative Government' to Non-American Settings", en André Blais e Stéphane Dion (eds.), *The Budget-Maximizing Bureaucrat*, University of Pittsburgh Press, páxs. 303-353.
- (1992): "Public Policy and Public Bureaucracy", en Douglas E. Ashford, (ed.), *History and Context in Comparative Public Policy*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, páxs. 283-315.
- POLLITT, CHRISTOPHER (1993): *El gerencialismo y los servicios públicos* (trad. española), Madrid, Instituto de Estudios Fiscales. Porter, Michael E. (1990): *The Competitive Advantage of Nations*, London/Basingstoke, Macmillan.
- PRECEDO, ANDRÉS (1993), "Las propuestas de división territorial en Galicia", en Xosé R. Barreiro Fernández e Pablo González Mariñas, (eds.), *Historia da Administración Pública. Relatorios e comunicacións presentados...*, EGAP, Santiago de Compostela, páxs. 225-250.
- QUERMONNE, JEAN-LOUIS (1985), "Les politiques institutionnelles: Essai d'interprétation et de typologie", en Madeleine Grawitz e Jean Leca, (eds.), *Traité de science politique*, vol. 4, *Les politiques publiques*, París, PUF, páxs. 61-88.
- RAMIÓ, CARLES e JOAN SUBIRATS (1996), "Los aparatos administrativos de las Comunidades Autónomas (1980-1995): Entre el mimetismo y la diferenciación", *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 45-II, maio-agosto, páxs. 151-181.
- RICHARDS, SUE (1992): "Changing Patterns of Legitimation in Public Management", *Public Policy and Administration*, n.º 3, vol. 7, invierno, páxs. 15-28.
- (1994): "El paradigma del cliente en la gestión pública" (trad. de "Who Defines the Public Good? The Consumer Paradigm in Public Management", Working paper, Public Management Foundation, 1992), *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, n.º 1, setembro-diciembre, páxs. 5-16.

- RIGBY, DARRELL (1993), "The secret history of process of reengineering", *Planning Review*, abril, páxs. 24-27.
- RODRÍGUEZ-ARANA, JAIME (1993), (ed.), *O sector público económico galego*, EGAP, Santiago de Compostela, EGAP.
- RODRÍGUEZ-ARANA, JAIME e MANUEL AGUILAR (1994): "Régimen de los organismos autónomos de la Comunidad Autónoma de Galicia", en A. Pérez Moreno, (ed.) *Administración instrumental. Libro homenaje a Manuel Francisco Clavero Arévalo*, Civitas, Madrid, páxs. 1673-1684.
- RODRÍGUEZ-ARANA, JAIME e MIGUEL A. BASTOS BOUBETA (1996), "Sobre la formación en el sector público", *Revista Aragonesa de Administración Pública*, n.º 8, xuño, páxs. 235-252.
- RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, DOSITEO (1991): "A Administración pública galega", en XAIME RODRÍGUEZ-ARANA, (ed.), *Estudios sobre o Estatuto galego. X aniversario da promulgación do Estatuto*, EGAP, Santiago de Compostela, páxs. 391-398.
- (1994): "Principios inspiradores do Proxecto de Lei de modificación da Lei 4/1988, do 26 de maio da Función Pública de Galicia", en Mariano Baena del Alcázar, *A reforma da Función Pública galega. Relatorios da Xornada de estudo sobre o Proxecto...*, EGAP, Santiago de Compostela, páxs. 11-22.
- SERNA, FRANCISCO J. (1993): "Administración única para Galicia: unha proposta aberta", en Xaime Rodríguez-Arana e Francisco J. Serna (eds.), *Administración Única. Relatorios das Xornadas celebradas en setembro de 1992 na egap*, EGAP, Santiago de Compostela, páxs. 27-42.
- (1994): "Os ordenamentos xurídicos autonómicos: problemática da súa configuración e integración", en Constantino Alvarellos, Francisco J. Serna e Guy Braibant, *Codificación normativa*, EGAP, Santiago de Compostela, páxs. 41-61.
- SUBIRATS, JOAN (1990): "Modernizing the Spanish Public Administration or Reform in Disguise", *Working papers*, n.º 20, Barcelona, Institut de Ciències Polítiques i Socials .
- SUBIRATS, JOAN e RICHARD GOMÁ RICARD (1993), "Gestión pública y reforma administrativa en los 90: nuevos retos y oportunidades", en Izquierda Unida, *Administraciones y Servicios Públicos. ¿Reforma o privatización?*, Madrid, páxs. 63-71.
- TROSA, SYLVIE (1992): "La modernisation est-elle evaluable?", *Politiques et Management Public*, n.º 4, vol. 10, decembro, páxs. 65-83.
- VÁZQUEZ ARES, (1994): "Calidade total na Administración Pública e o Sistema de Xestión de Procedementos Administrativos", comunicación presentada al "Seminario sobre Xestión de Calidade nas Administracións Públicas", Santiago de Compostela, 1994 (mimeografado).
- VEBLEN, THORSTEIN (1904): *The Theory of Business Enterprise*, New York, Charles Schibners Sons, citamos por reimpr. facsimilar, Clifton, Augustus M. Helley Publ. 1973.
- VILAS NOGUEIRA, J.(1993): "A Administración pública no proceso estatutario de Galicia na II República", en Xosé R. Barreiro Fernández e Pablo González Mariñas (eds.), *Historia da Administración Pública*, EGAP, Santiago de Compostela, páxs. 313-328.
- VILLORIA, MANUEL (1994): "El fenómeno modernizador en la Administración de la Comunidad de Madrid", *Autonomies*, n.º 18, páxs. 147-172.
- (1996): "La modernización de la Administración central en España", *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 45-II, maio-agosto, páxs. 95-115.

WRIGHT, VINCENT (1995): "The Paradoxes of Administrative Reform", en Walter J.M. Kickert, (ed.), *Public Management and Administrative Reform in Europe*, Cheltenham, UK/Lyme, US, Edward Elgar, páxs. 7-13.

YEBRA, PERFECTO (1993): "A Administración na doutrina galeguista", en Xosé R. Barreiro Fernández e Pablo González Mariñas, (eds.), *Historia da Administración Pública.*, EGAP, Santiago de Compostela, páxs. 281-312.