

Seminario internacional sobre a reforma administrativa: a dirección por obxectivos e a xestión orzamentaria

EGAP, Santiago de Compostela, 19, 20 e 21 de xuño de 1997

Avogado | José Ricardo Pardo Gato

A Administración Pública converteuse nun corpo cada vez máis pesado, as decisións ou indecisións do cal condicionan decisivamente a evolución da sociedade no seu conxunto, que evoluciona con moita máis rapidez do que foi capaz de conseguir a Administración, polo que acaba por producirse un desfasamento entre o que demandan os cidadáns (servicio, rapidez, calidade...) e o servicio que habitualmente reciben.

Por outro lado, a Administración pública é un corpo burocrático pensado para garanti-lo cumprimento formal das normas e os procedementos, no que os intereses dos seus membros pode dicirse que son a estabilidade, o crecemento e o prestixio. Por iso, nalgún caso está xustificada a afirmación do presidente americano Reagan de que *"a Administración non é a resposta, é o problema"*.

A estrutura da Administración pública, o seu funcionamento os seus obxectivos constitúen elementos básicos para comprender-la articulación e o desenvolvemento democráticos da sociedade sobre a que actúa. Así, a modernización e a reforma das administracións públicas perfílase como un elemento fundamental no progreso democrático, económico e social das nacións, é un pilar esencial para soste e desenvolver un estado de benestar capaz de garantir de modo progresivo a mellor calidade de vida dos cidadáns.

Dende hai uns anos, que coinciden coa incorporación de España á Comunidade Europea e co impulso que supuxo a sinatura da Acta Única, percíbese un cambio de tendencia nos puntos de vista reformadores dos países máis avanzados e unha significativa coincidencia na orientación dos novos procesos de modernización. Sublíñase a necesidade de situar-la Administración pública e o conxunto de aparatos prestadores de servizos públicos en condicións de responder adecuadamente ás novas e complexas demandas dos cidadáns. Así mesmo, trátase de coadxuvar dinamicamente á modernización xeral de cada país co fin de renovar-los ditos instrumentos públicos para situalos nas condicións de competitividade, eficacia e eficiencia que se están implantando e desenvolvendo no sector privado.

Nas últimas décadas asistimos a un grande incremento, en tamaño e complexidade, das organizacións públicas e a un aumento continuo do gasto público, o que obrigará a abrir-lo estudo da Administración pública a novas disciplinas como a teoría da organización, que busca mellorar-las estruturas organizativas dos organismos públicos, ou a xestión pública, que, entre outras cousas, persegue conseguir unha asignación máis eficiente do gasto público, para evitar duplicidades, clarificar-las responsabilidades de cada Administración e facilitar-las relacións cos cidadáns.

En España, o Estado, de conformidade coa Constitución, posúe a competencia exclusiva para regular-las bases do réxime xurídico das administracións públicas, polo que as comunidades autónomas dispoñen dunha marxe de actuación pequena en materia de función pública. A Lei 6/1997, do 14 de abril, de organización e funcionamento da Administración xeral do Estado (en diante, LOFAXE), ademais de definir un modelo territorial de Administración do Estado, que racionaliza e simplifica a Administración periférica, establece no seu artigo 3 os principios de funcionamento que deben rexer-la actuación da Administración xeral do Estado.

Noutra orde de cousas, a reforma administrativa da Xunta de

Galicia introduciu unha serie de novidades, como a esixencia do diploma de directivos para o acceso a determinados postos ou a avaliación do rendemento, que reflicten como dende a Autonomía se pode tamén innovar en materia de función pública ó servicio do interese xeral. O sistema de dirección por obxectivos e a avaliación do rendemento permiten dispor de criterios apropiados para poder tomar medidas oportunas de reorganización e de reordenación na estrutura dos órganos de xestión.

A introducción dos conceptos de custo, eficiencia e avaliación de resultados na Administración supón un importante cambio cultural, no que é fundamental o papel da Escola Galega de Administración Pública como centro oficial de formación e investigación ó servicio dos traballadores das administracións públicas de Galicia.

* * *

O "Seminario internacional sobre a reforma administrativa: a dirección por obxectivos e a xestión orzamentaria", que organizou a Escola Galega de Administración Pública (EGAP) e o Instituto Europeo de Administración Pública, en colaboración co Ministerio para as Administracións Públicas (MAP), a Comisión das Comunidades Europeas e a Consellería de Economía e Facenda da Xunta de Galicia, tivo lugar na sede compostelá da EGAP, os días 19, 20 e 21 de xuño de 1997, e propiciou o intercambio de proxectos e experiencias en materia de dirección por obxectivos e xestión orzamentaria entre diferentes administracións, tanto españolas como estranxeiras, seguindo coa mesma liña de actuación emprendida por esta escola no "Seminario internacional sobre a reforma administrativa" celebrado no ano 1995.

O contido temático do seminario dividiuse en tres grandes grupos: a dirección por obxectivos en Europa (análise comparada), o modelo galego de reforma administrativa e as peculiaridades da reforma administrativa nos países hispanoamericanos.

Consideracións xerais e experiencias comparadas

Inauguración do seminario a cargo de Domingo Bello Janeiro, director da EGAP, baixo a presidencia de Dositeo Rodríguez Rodríguez, conselleiro da Presidencia e Administración Pública da Xunta de Galicia.

Despois de dedicarlles unhas palabras de benvida e salutación ós organizadores, participantes e asistentes ó evento, o profesor Bello Janeiro sinalou, a modo de introducción, que a incorporación de España á Unión Europea supuxo non só a súa entrada plena no Mercado Único Europeo senón tamén a participación destacada do noso país no desenvolvemento dos aspectos políticos e sociais do espazo comunitario, co que tamén se revitalizou a posición estratéxica de España no contexto internacional.

Parece necesario, pois, dende Galicia aproveitar particularmente esta presenza de España na Unión Europea en toda a súa dimensión para potenciar unha relación máis estreita cos países irmáns de Hispanoamérica. Neste sentido, dende a entrada de España na Unión Europea abríronse numerosas delegacións comunitarias en Iberoamérica, e débese destaca-lo esforzo da Xunta de Galicia, a través do Eixo Atlántico na súa colaboración coa Unión Europea, para revitaliza-los portos atlánticos e convertelos en elementos dinamizadores da actividade económica de maneira que sirvan de ponte entre Europa e América.

A EGAP, en palabras do seu director, intentará, neste contexto, reforza-la cooperación e a acción conxunta coas escolas de Administración pública, nacionais e rexionais, do resto dos países comunitarios, cos que comparte retos e problemas similares, coa finalidade de axudar á incorporación deses organismos europeos nas tarefas de colaboración con Iberoamérica na formación de funcionarios.

Intervención de Sigurdur Helgason, director de Rendemento no Servicio de Desenvolvemento Público da OCDE: "Prácticas no desempeño do rendemento nos países da OCDE".

Existen unha serie de factores e problemas económicos, sociais e políticos que están obrigando os gobernos a reforma-lo sector público. Dentro dos factores económicos, fixo fincapé no déficit presupostario, nos problemas estruturais e nas presións sobre a competitividade das economías nacionais. Como problemas de carácter social e político, destacou a falta de confianza

nos governos, as cada vez maiores necesidades e demandas que a sociedade esixe do sector público e a maior diversificación destas.

Todos estes problemas están obrigando os governos a centrarse no rendemento do sector público e estano levando á práctica mediante a aplicación dunha serie de técnicas denominadas "Control governamental do rendemento":

1º. Os debates sobre a participación do Goberno na sociedade: non abonda só con observa-lo rendemento do sector público, cómpre avaliar e reavaliar cól debe se-la participación axeitada. O plan xeral na maioría dos países da OCDE é intentar limita-la participación do Goberno na sociedade.

2º. O "Control governamental do rendemento" implica o debate sobre o papel que debe desempeñar o Goberno na sociedade. Existe unha tendencia xeneralizada de pensar que ese papel debería estar máis centrado na realización de tarefas, aínda que máis limitado.

3º. Ese control debe pasar ineludiblemente pola función de garanti-lo rendemento.

Polo tanto, de acordo con Sigurdur Helgason, o "Control governamental do rendemento" debería ser un modelo no que se lles proporcione autonomía ós organismos públicos, se midan e avalíen os recursos e se utilice a información sobre o rendemento para intentar garanti-la responsabilidade e incluí-las relacións dentro do sector público.

Por outra parte, existen diferentes niveis de obxectivos e criterios de avaliación do rendemento:

1. Cómpre establecer prioridades. Non se pode xestiona-lo rendemento se os políticos non establecen prioridades.

2. Os organismos teñen que alcanzar obxectivos para o futuro. Non é suficiente centrarse nun só ano, hai que fixar obxectivos xerais.

3. Moitos países desenvolveron criterios de servizo que, en certo modo, tamén son obxectivos de rendemento, nos que se intenta definir cól é o nivel do servizo que se lles está prestando ós clientes.

4. Existen obxectivos anuais nos que se establece concretamente o que se vai conseguir no próximo ano.

Os criterios de avaliación que se utilizan para valorar este tipo de obxectivos tenden a diferir segundo o nivel que se pretenda conseguir.

Segundo a opinión de Sigurdur Helgason, a maioría dos países están utilizando criterios correctos de avaliación do rende-

mento e é realmente importante te-las ideas claras sobre qué tipo de medidas son as adecuadas para circunstancias diferentes.

Intervención de Amador Elena, inspector de Servicios do Ministerio para as Administracións Públicas: "A experiencia na Administración do Estado".

A LOFAXE e o Decreto de estruturación e competencias do MAP son as normas básicas para promover programas de mellora dos sistemas de xestión pública no Estado español e determinar un marco de criterios xerais para os programas de inspección de servicios establecidos polos subsecretarios dos ministerios¹.

Amador Elena explicou e desenvolveu na súa intervención o modelo de "Avaliación do Rendemento" proposto polo MAP, que se caracteriza fundamentalmente polos seguintes aspectos:

■ Trátase dun sistema, e non só dun método de cómo avaliar, é dicir, concíbese como un conxunto de actividades e elementos que afectan ós diversos compoñentes da estrutura organizativa e ós seus parámetros de deseño, especialmente ós sistemas de dirección, planificación e control, e ó sistema decisor.

■ Trátase dun sistema de auto-avaliación que o organismo asume incorporar á súa función directiva, para mellora-los seus sistemas de dirección, programación, seguimento e control da xestión, co fin de conseguir fundamentalmente melloras organizativas no funcionamento das unidades administrativas.

■ Precísase dun forte compromiso explícito de tódolos órganos directivos para poñer en marcha a implantación do sistema, así como para o seu desenvolvemento e asentamento estable na función directiva, o que axudará necesariamente ó cambio sostido cara a unha cultura das prácticas xestoras e dos comportamentos funcionais de orientación ó resultado e de responsabilidade na Administración dos recursos públicos.

■ A implantación do sistema de avaliación do rendemento debe estar presidida pola máxima transparencia, información e concentración.

■ Concíbese o "cuestionario" como un instrumento de arranque do programa de implantación do sistema de avaliación. O "cuestionario" serve para inicia-las primeiras avaliacións, pero tamén para que todo o equipo directivo reflexione, conxuntamente, na definición e interiorización daqueles aspectos esenciais para o mellor funcionamento das organizacións e do mellor exercicio e desenvolvemento das responsabilidades que cada cal debe ter atribuídas. Dado o seu carácter inicial de pro-

¹ O Estatuto da función pública, que nestes momentos é obxecto de debate e reflexión, debe se-la segunda medida que incida nesta liña de actuación. Esta norma, marco de referencia das relacións do emprego público, debe introduci-la necesidade da avaliación individual ou colectiva de tal forma que coaduxve á carreira profesional do funcionario, á determinación dun sistema retributivo idóneo, a unha formación máis eficaz e, en suma, a incrementa-la motivación dos empregados públicos.

visional, o "cuestionario" debe de ir adaptándose e perfeccionándose ó longo da implantación do sistema de avaliación.

■ É moi importante a utilización que pode obterse da parte cualitativa do "cuestionario" que inicialmente se realice cos responsables das unidades, así como de toda aquela información que estes subministren no proceso de execución dese.

■ Os "sistemas de información" son decisivos para a viabilidade do sistema de avaliación. Trátase de facer fiables e de homoxeneiza-las fontes de información de tódalas unidades, así como de sistematiza-la explotación da información subministrada en "cadros de mando" para o centro decisor.

■ O sistema de avaliación debe concibirse como de implantación gradual e progresiva, e moi axustado ó momento de cada organismo e á súa cultura administrativa.

■ O programa de implantación do sistema de avaliación desencadea inevitablemente a reflexión directiva no sentido de incorpora-las técnicas de dirección ou xestión por obxectivos e de control de xestión; en definitiva, o sistema de avaliación favorece tanto un novo modelo de xestión e da función directiva como un proceso de mellora continua das ferramentas directivas.

■ O sistema de avaliación contribúe ó coñecemento do máximo órgano directivo respecto das realidades e comportamentos xestores, o que redundará nun mellor instrumento para detectar ou soluciona-las disfuncións ou problemas organizativos que se poden estar dando no funcionamento das unidades administrativas.

Intervención da subdirectora da Unidade de Servicio Público Internacional, Jenny Topham: "Consideracións xerais e experiencias comparativas: o caso concreto do Reino Unido".

Jenny Topham disertou sobre algúns dos principais aspectos do Programa de reforma do sector público no Reino Unido².

O Programa de reforma comezou no ano 1979, coa elección dun novo Goberno conservador e un novo primeiro ministro: Margaret Thatcher.

A idea da Sra. Thatcher consistía en reduci-lo volume da Administración e, asemade, conseguir que o servicio fose eficiente e efectivo. Con esta intención acometeu unha serie de reformas.

O primeiro paso dado pola Sra. Thatcher foi nomear un asesor persoal, sir Derek Rayner, quen poría en marcha no ano 1979 o Programa de escrutinio. Os propósitos deste programa, que aínda continúa vixente, eran: realizar un exame dunha directriz, actividade ou función, con vistas a conseguir un aforro

² Vid., "Seminario sobre a reforma administrativa británica", EGAP, 27 de xuño de 1994.

ou incrementa-la efectividade; propoñer solucións para tódolos problemas encontrados; e poñer en marcha solucións acordadas, ou comeza-la súa execución nos doce meses seguintes ó comezo do escrutinio.

O Programa de escrutinio, que se centraba nos resultados dentro dun prazo determinado de tempo, introduciu tres novos termos: eficiencia, efectividade e rendibilidade. Con todo, os escrutinios só lles afectaron a actividades ou sectores do servizo público elixidos para o exame.

O seguinte cambio, a Iniciativa de dirección financeira, afectoulle a toda a Administración pública. Esta iniciativa tiña dúas metas principais: en primeiro lugar, asegurarse de que tódolos directores tiñan unha visión clara de cáles eran os seus obxectivos; e en segundo lugar, dotalos de orzamento e dos recursos necesarios, para poder alcanza-los obxectivos requiridos.

A mediados dos anos oitenta, a Iniciativa de Dirección Financeira causara un grande impacto, non obstante o progreso era máis lento do que a Sra. Thatcher desexaba, polo que se acordou levar a cabo unha inspección para ver qué se podía facer para seguir expandindo os logros. O resultado foi a grande reforma da estrutura administrativa, acometida mediante o programa denominado como "as Seguintes Etapas".

O terceiro aspecto do Programa de reforma destacado pola relatora foi o plan para mellora-la calidade dos servizos administrativos. O plan constou de dous elementos esenciais, a "Carta do cidadán" e o "Competir pola calidade".

A Carta do cidadán centrouse concretamente no rendemento dos ámbitos administrativos e tivo como obxectivo eleva-la calidade dos servizos prestados pola Administración, intentando que o funcionariado se interesase máis polas persoas que utilizen os seus servizos. Seis son os principios que rexen a consecución dos obxectivos desexados, e que poderían interpretarse como directrices aplicables a calquera Administración pública: calidade do servizo prestado, información e franqueza, posibilidade de elección e consulta, cortesía e servicialidade, recobra-la confianza do público e a rendibilidade.

O segundo elemento do Programa de reforma tiña como meta mellora-la calidade na prestación do servizo, punto denominado como "Competir pola calidade". Este plan requiría que tódolos ámbitos de goberno lle cederan unha parte proporcional das súas actividades ó sector privado e o seu propósito era mellora-la calidade mediante a competencia. A opinión xeneralizada é que o mecanismo funcionou e achegou novas formas de pensamento, o volume da Administración pública reduciuse.

Jenny Topham concluíu a súa intervención manifestando que o Ministerio de Administración Pública foi responsable, a través do seu ministro, da política de reforma da Administración. Ós organismos outórgaselles liberdade para determina-la mellor forma de alcanza-la dirección e os obxectivos xerais para cubri-las súas necesidades concretas, sempre tendo en conta as limitacións dos custos.

Intervención de Bruno Suzzarelli, xefe de Misión do Comisariado para a Reforma do Estado do Ministerio da Función Pública e a Descentralización en Francia: "Dous exemplos de xestión por obxectivos na Administración francesa: os servicios dos impostos e do equipamento".

A dirección por obxectivos, en opinión de Bruno Suzzarelli, foi durante moito tempo descoñecida pola Administración francesa, o funcionamento da cal se apoiaba máis nunha lóxica de medios ca nunha lóxica de resultados.

A formulación foise impondo progresivamente a partir dos anos oitenta no marco da política de modernización da Administración, baixo o triple efecto dunha mutación rápida do medio ambiente institucional (construcción europea, descentralización), do medio ambiente social (consideración incrementada das demandas dos usuarios; aspiración do persoal a máis responsabilidades) e do medio ambiente económico (en particular as necesidades de dominio das finanzas públicas) que obrigan os servicios públicos a que desenvolvan a súa eficacia.

A reforma do Estado levada a cabo en Francia dende 1995 intensifica este movemento actuando simultaneamente sobre catro frentes:

1. O reaxuste do Estado central nas súas misións de concepción das políticas, de elaboración de leis e regulamentos, de control e de avaliación.
2. Unha ampla delegación das responsabilidades nos graos territoriais do Estado, encargados da xestión e da execución operacional das políticas públicas.
3. O desenvolvemento de novas ferramentas de xestión que se apoian principalmente nas tecnoloxías da información e da comunicación.
4. A reforma da xestión dos recursos humanos.

Sendo os impostos e o equipamento unhas administracións de redes que dispoñen dunha cobertura xeral do territorio en servicios desconcentrados situados en cada departamento, le-

varon dende hai varios anos unha política coherente e estruturada de dirección por obxectivos que se apoia nunha pilotaxe central forte, nun verdadeiro diálogo cos graos desconcentrados para defini-las prioridades de acción, os obxectivos e os medios dos servizos, e nuns métodos de *management* participativo.

Sen embargo, de acordo con Bruno Suzzarelli, as dúas formulacións non se apoian, en particular pola diferenza fundamental da súa misión, nin nas mesmas ferramentas nin nos mesmos métodos de diálogo entre o centro e a periferia.

A dirección xeral dos impostos fundou un modelo primeiro na ponderación do resultado e no control global de xestión:

a) A ferramenta apóiase na construción de indicadores de resultados³ e de indicadores de cargas que alimentan unha base de datos nacional compartida por tódolos sectores locais.

b) O método consiste en definir de maneira case contractual, mediante un diálogo entre o director xeral dos impostos e cada director departamental dos servizos fiscais, os obxectivos e as prioridades de acción para unha duración de dous anos a partir da entrada en función dun novo director departamental. O procedemento, moi formalizado de diagnóstico, de propostas e de convalidacións das propostas da escala local, apóiase principalmente no conxunto das informacións proporcionadas pola base de datos nacional.

O Ministerio do Equipamento⁴ puxo en marcha un dispositivo moi completo, centrado nunha relación contractual entre a Administración central e as direccións departamentais, relacionando os obxectivos cos medios.

a) A ferramenta consiste nunha base de datos nacional que contén, por grandes campos de actividade e categorías de copartícipes, uns indicadores de medioambiente e de produción, así como unhas informacións completas sobre os medios humanos, técnicos e financeiros dedicados a cada campo e a cada copartícipe.

b) O método consiste en invitar a que os directores departamentais formulen as súas orientacións estratéxicas e os seus plans de acción, baixo coacción de medios, explicando claramente as eleccións operadas. Despois da convalidación polo ministerio, o "Plan obxectivos-medios" constitúe un documento de tipo contractual que compromete as dúas partes por unha duración de tres anos, principalmente en canto á evolución dos efectivos. Un adianto recente está constituído polos "contratos de servizos", concertados en calidade de experimento a partir do ano 1997 con algunhas direccións departamentais, que se

³ Indicadores de actividade, de calidade e de eficiencia.

⁴ Ministerio encargado das infraestruturas do país.

apoian en particular na negociación plurianual dun orzamento global que inclúe os gastos de persoal e de funcionamento, e nunha profundización dos "trámites-calidade".

VENRES, 20 DE XUÑO

Un modelo de reforma administrativa: a dirección por obxectivos e a xestión presupostaria en Galicia

As tres primeiras intervencións que tiveron lugar durante a sesión matinal do día 20 desenvolveron, en diferentes ámbitos, o tema común da estrutura informática aplicada pola Consellería de Economía e Facenda da Xunta de Galicia. Así, a "*Estructura informática da Consellería de Economía e Facenda: Antecedentes, aplicacións e proxectos de futuro*" tratouna Orza Fernández, conselleiro de Economía e Facenda da Xunta de Galicia; a "*Informática aplicada á xestión de expedientes tributarios*", María Casais, directora xeral de Tributos da Consellería de Economía e Facenda, e Gómez Montaña, director do Centro de Proceso de Datos da Xunta de Galicia; e a "*Informática aplicada á xestión orzamentaria*", Margarita Rodríguez, directora xeral de Presupostos da Consellería de Economía e Facenda, Juan José Novoa, interventor xeral da Consellería de Economía e Facenda, e Gómez Montaña.

Todas elas, que foron expostas de forma totalmente esquemática e por medio de transparencias, serviron para explicarlles ós asistentes e participantes a estrutura e o sistema informático que a Consellería de Economía e Facenda da Xunta de Galicia lle aplica á xestión, seguimento e resolución de expedientes tributarios e á xestión presupostaria, a través do "Sistema de Información Xeito" e do "Sistema de Información Xunco", respectivamente.

O seguinte interveniente, Jaime Bouzada Romero, inspector xeral de Servizos da Xunta de Galicia, servíndose da mesma metodoloxía empregada polos conferenciantes que o precederon, expuxo "*O programa de avaliación do rendemento da Xunta de Galicia*", poñendo o punto de inflexión no estado actual da implantación. A súa achega ó seminario contribuíu a lembralo que, neste mesmo auditorio, se dixo e polemizou sobre o tema no ano noventa e cinco⁵.

A continuación, e seguindo coa reforma administrativa levada a cabo en Galicia, Dositeo Rodríguez abordou o tema concreto da "*Reforma e modernización da Administración pública galega*".

⁵ Vid., "Xornadas informativas sobre a avaliación do rendemento", Inspección Xeral de Servizos, Xunta de Galicia, 1995 / "Seminario internacional sobre a avaliación do rendemento", EGAP, Santiago de Compostela, 1995.

Ata o ano 1990 na Comunidade Autónoma galega non se procedera a elaborar un verdadeiro proxecto de reforma administrativa, proxecto que supón unha serie de orzamentos:

1º. Estabilidade política. Non se pode concibir un proxecto real de reforma da Administración se non existe unha maioría relativamente estable e se non se dispón dun certo espacio de tempo para poder levalo a fin.

2º. Unha concepción de reforma se se formula nun ámbito determinado, sexa un goberno, sexa unha comunidade autónoma, necesita autoridade global. Non cabe propor unha reforma dende unha área sectorial de goberno, a reforma ten que ser un proxecto de Estado, un proxecto de presidente en definitiva.

3º. Estructura de organización profesional. Non se pode falar de reforma administrativa cunha estrutura administrativa non estable, con xente que non teña un status claro, sexa laboral ou funcionarial.

4º. Madureza na organización. Así como as organizacións burocráticas se caracterizan fundamentalmente por seren resistentes ó cambio, unha organización funcionarial caracterízase por unha serie de mecanismos de resistencia que defenden a función pública e o exercicio da soberanía, o que implica unha estabilidade distinta da que ten o traballador privado.

En Galicia abordouse un proxecto de reforma en profundidade. En opinión do conselleiro, a Administración pública galega nestes momentos, fundamentalmente por razóns de estabilidade e de apoio político global do presidente, é a comunidade autónoma española que máis profundamente entrou nos mecanismos de reforma da Administración.

Seguidamente, o relator detívose no por qué das liñas básicas da reforma galega.

En primeiro lugar, a cúpula do sistema, unha vez que a organización teña asumido a necesidade de técnicas de xestión modernas, é a *dirección por obxectivos*. É obvio que inicialmente é indispensable que a Administración aborde un proceso de tecnificación e de modernización, que esixe como presuposto a asunción de técnicas de informática con carácter global. Na actualidade non se pode pensar nunha organización administrativa que non asuma a informatización integral dos seus servicios como un presuposto. Así, a Comunidade Autónoma galega conta hoxe cun sistema de información tributaria e presupostaria comparable ó de calquera organización europea ou americana.

Por outra parte, o sistema de unidade do órgano de dirección da reforma, que en Galicia recibe o nome de Inspección Xeral de Servicios, debe ser integral e estenderse a tódalas áreas

da organización, de tal forma que permita analizar estándares de calidade e estándares comparativos.

Ademais destes mecanismos, que crean unha certa autoridade política e capacidade de toma de decisión, a reforma administrativa galega tiña que entrar no cambio social directo, o que se levou a efecto a través do organismo da EGAP. En Galicia considerouse de igual transcendencia a formación que se imparta a calquera área de persoal, dende o xefe de sección de contabilidade, que debe formarse en técnicas específicas de xestión, ata a formación de corpos directivos.

Así mesmo, unha das filosofías da reforma administrativa galega foi a asunción do concepto de libre designación, utilizado con carácter xeral na Administración pública española. Segundo Dositeo Rodríguez, sen esta liberdade de nomeamentos e de destitucións, a dirección por obxectivos non ten sentido. A dirección por obxectivos dentro desta discrecionalidade o que produce é a defensa do bo xestor e a preocupación do mal xestor. Nunha Administración pública a organización ten que entender que os niveis de esixencias están combinados con niveis de obxectividade.

Por outro lado, a Administración pública ten que ir cara a custos reducidos, os custos de persoal deben ser decrecentes. A Comunidade Autónoma galega non aplicou o concepto da produtividade, entendendo como válido o mecanismo de incentivo do persoal⁶.

O conselleiro concluíu as súas palabras afirmando que un proceso de reforma é un proceso de tecnificación e de sentido común, de prudencia.

A reforma administrativa nos países hispanoamericanos

Intervención de José Walter Vázquez Filho, xefe de gabinete do ministro da Administración Federal e Reforma do Estado en Brasil, e Marcus Vinicius Caetano Pestana Da Silva, secretario adxunto da Secretaría de Estado de Planeamento de Minas Gerais: "A reforma da Administración pública brasileira e o caso concreto de Minas Gerais".

Vázquez Filho referiuse, na súa intervención, ó Plan director da reforma do aparato do Estado brasileiro e á estratexia seguida para acometer tal reforma.

Respecto do Plan director da reforma do aparato do Estado, Vázquez Filho distingue tres períodos de aprendizaxe na evolución histórica da Administración pública brasileira: o primeiro,

⁶ O sistema de incentivo do persoal baséase en que, mantendo a política global de redución de custos, se lles dea produtividade ás unidades que consigan obxectivos razoables, e que esta produtividade sexa regulada, o que implica que a cultura de que unha unidade sexa importante se gasta moito se substitúa pola de que unha unidade é tanto mellor canto menos gasta, porque canto menor sexa o gasto, maior será o seu *ranking* no nivel de eficacia.

da Administración patrimonialista, na que os órganos do Estado funcionan como unha extensión do poder do soberano e o Tesouro Real e o Estado confúndense; o segundo, da Administración pública burocrática, que resalta a necesidade de control ríxido dos procesos, a impersonalidade e o formalismo; e o terceiro, da Administración pública xerencial, a énfase da cal se observa nos resultados da acción de goberno; xuntamente coa necesidade de reducir custos está a de aumenta-la calidade dos servicios, considerando o cidadán como beneficiario.

Segundo o relator, Brasil aínda non conseguiu supera-las implicacións nefastas do modelo de Administración patrimonialista. Por iso, ó mesmo tempo, é necesario atender, en determinadas áreas, ás necesidades de control dictadas pola Administración burocrática, e, noutras, adoptar principios de eficiencia, característicos da Administración xerencial.

Así mesmo, o Plan director da reforma do aparato do Estado distingue tamén catro sectores de actuación do Estado: o núcleo estratéxico, as actividades exclusivas de Estado, os servicios non exclusivos e a produción para o mercado.

Respecto da estratexia da reforma do aparato do Estado, Vázquez Filho sinalou que está concibida a partir de tres dimensións⁷:

- a) Institucional-legal, que trata sobre a reforma do sistema xurídico e das relacións de propiedade.
- b) Cultural, preocupada pola transición dunha cultura burocrática a unha cultura xerencial.
- c) Xestión pública, que busca o perfeccionamento da Administración burocrática vixente e a introducción da Administración xerencial, incluíndo os aspectos de modernización da estrutura de organización e dos métodos de xestión.

A estratexia proposta, nesta dimensión, está orientada no sentido de viabiliza-las transformacións fundamentais pretendidas coa reforma do aparato do Estado en tres direccións: en primeiro lugar, para permiti-la focalización do Estado na atención das demandas sociais básicas; en segundo lugar, e para facilita-lo direccionamento da maneira tradicional de actuar do Estado, evolucionando dun papel executor cara a un papel de promotor do desenvolvemento social e económico; e en terceiro lugar, a estratexia proposta deberá crea-las condicións para a aplicación metodolóxica do modelo de Administración xerencial no sector de servicios do Estado.

De acordo co conferenciante, para realiza-los cambios pretendidos será necesario o perfeccionamento do sistema xurídico-legal, principalmente de tipo constitucional, para cambia-las

⁷ Vid., *Plan Director de la Reforma del Aparato del Estado brasileño*, Presidencia de la República, Cámara de la Reforma del Estado, Brasilia, DE, 1995.

restriccions existentes que impiden a adopción dunha Administración áxil e con maior autonomía e flexibilidade, capaz de enfronta-los desafíos do Estado moderno.

Por último, Vázquez Filho citou algúns proxectos de reforma do Estado:

- Emenda constitucional e revisión da lexislación, coa finalidade de remover algúns cabos que impiden a implantación dos principios da Administración burocrática e da Administración xerencial.
- Avaliación de desempeño institucional, por medio de fiscalización e control social.
- Aumento da calidade dos servicios, mediante a estimulación da participación e a revisión dos procesos de traballo.
- Revisión da lei de licitación, co que se pretende desburocratiza-lo proceso de adquisición de bens e de produtos pola Administración pública.

A continuación, Pestana da Silva tratou o tema concreto do programa de reforma e modernización desencadeado polo Goberno de Minas Gerais, que se desdobra en múltiples iniciativas, nos máis diversos campos, dende a busca dunha estrutura administrativa máis aberta, áxil e flexible, que intenta a redución de niveis xerárquicos e de duplicidades de funcións, ata a descentralización administrativa, a través da creación das administracións rexionais, da autonomía das escolas e dos consorcios intermunicipais de saúde.

Este esforzo pasa tamén pola reforma normativa, coa redución ó esencial de leis, decretos e resolucións; pola reformulación de procesos; polo fortalecemento do núcleo estratéxico, coa creación dunha nova carreira de xestores públicos; e polo programa de privatizacións e concesións de servicios públicos á iniciativa privada.

Pestana da Silva confírelles atención especial tamén á cuestión preventiva e á superación do estrangulamento imposto polo gasto excesivo en persoal, co fin de obxectivar e reconstituí-lo espazo de acción para unha efectiva política de valoración do traballador.

Por outra parte, en nome da obxectividade e da claridade, o Goberno de Minas Gerais optou por segmenta-la presentación da experiencia mineira, establecendo cortes temáticos e sectoriais.

Mesa redonda na que se abordou o tema de "A reforma administrativa nos países centroamericanos". Participantes: José González Francés, viceministro de Economía e Planificación de Cuba, Miguel Campos, viceministro da Gobernación de Nicaragua, José Feliz Marrero, director administrativo do Goberno da República Dominicana, e Ariel A. Turcios, subdirector xeral de Crédito Público de Honduras.

A primeira intervención correspondeulle a González Francés que disertou sobre os "Aspectos relevantes da reforma administrativa cubana".

O proceso de reforma administrativa cubana tivo o seu primeiro reflexo no sector externo da economía, ó quedar Cuba, no ano 1991, sen os seus mercados tradicionais da área socialista. Así, no 1992 introducíronse mecanismos máis flexibles de dirección e xestión e suprimiuse o monopolio do comercio exterior. A partir deste ano as reformas formalizáronse a través de disposicións legais⁸ e medidas de saneamento financeiro interno, comezando a da-los seus resultados a partir do ano 1994.

Actualmente o proceso de planificación en Cuba caracterízase pola combinación de diferentes enfoques e está nun continuo e renovado perfeccionamento, en correspondencia coas necesidades e coas esixencias que a xestión pública, no seu desenvolvemento, vaia determinando. Nese sentido, comezáronse a introducir, nos deseños de planificación ós niveis máis agregados, técnicas vinculadas ás análises prospectivas e escenarios factibles, que incluían as análises de viabilidade correspondentes.

En particular, e segundo González Francés, estase promovendo un maior coñecemento e un uso máis efectivo das técnicas de dirección por obxectivos. Estas técnicas utilízanse no proceso de avaliación de dirixentes, funcionarios e especialistas, así como no proceso de perfeccionamento organizativo e funcional dos organismos que integran a dirección do Goberno cubano nos niveis central e territorial.

Así mesmo, introducíronse modificacións nos procedementos de elaboración do Presuposto do Estado, con elementos importantes de desconcentración en canto ás fontes e aplicacións do gasto, e incorporáronse medidas de flexibilidade para facer máis eficaces as súas funcións regulatorias e redistributivas nas novas condicións.

Miguel Campos tratou na súa comunicación o tema de "A gobernabilidade en Nicaragua baixo un proceso de axuste estrutural".

A partir de 1990, Nicaragua iniciou un Programa de axuste estrutural, que se aplicou en etapas por espacio de seis anos

⁸ Vid., Reformas constitucionais cubanas de 1992, que crearon as bases xurídicas para a eliminación do monopolio do comercio exterior, o recoñecemento da vixencia da propiedade mixta e a modificación do carácter da planificación; Decreto-lei 140, do 13 de agosto de 1993, mediante o cal se despenalizou a posesión de divisas; Decreto-lei 141, do 8 de setembro de 1993, "Sobre o exercicio do traballo por conta propia"; Decreto-lei 142, do 20 de setembro de 1993, "Sobre as unidades básicas de produción cooperativa (UBPC)"; Decreto-lei 147, do 21 de abril de 1994, sobre a reorganización dos organismos da Administración central do Estado; Lei 73, do 5 de agosto de 1994, do Sistema Tributario; Decreto-lei 191, do 19 de setembro de 1994, "Sobre o mercado de produtos agropecuarios"; Decreto-lei 192, do 21 de outubro de 1994, "Sobre o mercado de artigos industriais e artesanais"; Lei 77, do 5 de setembro de 1995, "Sobre o investimento estranxeiro"; Decreto-lei 165, do 3 de xuño de 1996, para o desenvolvemento de zonas francas e parques industriais; e Resolución conxunta n.º 5 de 1996 dos ministros de Finanzas e Prezos e de Comercio Exterior, a cal modifica a Lei arancelaria de 1990, para materializa-los compromisos coa Organización Mundial do Comercio.

non sen antes sufrir resultados socialmente indeseables aínda que substantivos éxitos económicos. Este plan de axuste púxose en marcha baixo unha política de *shock*, sen embargo dado o impacto social que xerou e a magnitude das distorsións nas variables económicas, decidiuse modifica-lo plan cunha tendencia gradualista.

Por outra parte, na actualidade, Nicaragua atópase en pleno desenvolvemento de procesos de descentralización do Estado, que camiñan á par coa consolidación democrática e as reformas económicas e que buscan superar unha tendencia centralista cara a unha máis comunitaria ou municipal.

De acordo con Miguel Campos, procúrase que a descentralización desenvolva espazos políticos, económicos, administrativos e territoriais viables para face-lo Estado máis eficiente, para promove-la igualdade de oportunidades, para o pleno exercicio dos dereitos cidadáns e para consolidar unha democracia participativa con bases locais e comunitarias. Neste sentido, en Nicaragua considérase o municipio como un dos elementos fundamentais do proceso de reformas.

Ó mesmo tempo, o proceso de descentralización ten en conta unha estreita colaboración entre a Administración central e a Administración descentralizada, sobre a base do principio de solidariedade, co obxecto de evitar posibles desequilibrios. Para iso o Ministerio de Gobernación dispón dunha estrutura que actúa como sensor da relación entre o Goberno central e as municipalidades con vistas a apoia-la xestión local.

A intervención de Feliz Marrero na mesa redonda xirou ó redor da "A dirección por compromisos. Guía para o proceso de reforma e modernización do Estado dominicano".

O proceso de reforma do Estado dominicano ten como obxectivo converte-la Administración pública en ente catalizador do desenvolvemento nacional.

Feliz Marrero entende que a reforma da Administración pública dominicana é necesaria porque é ineficiente e ineficaz, orientada cara a si mesma, avultada, centralizada e con baixo nivel de profesionalización, ademais da insatisfacción social que provoca. Por iso é necesario que a Administración dominicana adquiera eficiencia, transparencia, democracia e institucionalidade, a través do desenvolvemento humano sostible e da competitividade internacional.

O funcionamento con base nos compromisos, que é un elemento fundamental das institucións de alto desempeño, debería de aplicarse, segundo o interveniente, na Administración dominicana.

A última quenda de intervención correspondeulle a Ariel A. Turcios que falou sobre a "Modernización da Administración pública no marco da reforma institucional do Estado: a experiencia de Honduras".

No caso de Honduras⁹, as decisións sobre reforma e modernización non se orientan só á Administración pública, senón que lles afectan ás funcións legislativa e xurisdiccional, así como á organización e ó funcionamento do proceso electoral.

Segundo Ariel A. Turcios, entre os obxectivos fundamentais da reforma e modernización do Estado hondureño está o de moderniza-la Administración, aumenta-la eficacia e eficiencia das súas actividades e servicios, e arraiga-la ética no servicio público.

Así, o Programa de reforma da Administración pública de Honduras, baseado nun profundo exame do papel do Estado na economía, pretende incrementa-la participación do sector privado no desenvolvemento dos servicios públicos, reduci-los gastos mediante unha reforma administrativa e mellora-la Administración pública co fin de aumenta-la eficiencia, a transparencia e a rendición de contas.

Intervención do presidente executivo da Caixa costarriqueña do Seguro Social, Álvaro Salas: "O proceso de modernización dos servicios de saúde en Costa Rica".

Segundo Álvaro Salas, parece xeral o sentimento de insatisfacción respecto do funcionamento do sistema de saúde. Os países que están reformando o seu sistema de saúde están cambiando a organización e a xestión das responsabilidades públicas, co fin de seren máis eficaces e eficientes en logra-los principios e fins sobre os que se sustentan as políticas sociais.

Costa Rica non escapa a este proceso de cambio e nos últimos anos levou a cabo, como o fai no presente, procesos de modernización profundos, non só no sector público, senón tamén no sector privado. Así, é necesario facer máis racionais a utilización e a asignación dos recursos en saúde, tanto no ámbito público como privado, co fin de que sexa posible garantir cobertura universal con calidade e equidade. Debe buscarse un equilibrio entre as dispoñibilidades limitadas de recursos e as necesidades de saúde, que tenden a incrementarse no transcurso do tempo.

Actualmente, segundo o conferenciante, a asignación de recursos no ámbito hospitalario, na Caixa Costarriqueña de Seguro Social (ccss), realízase de forma centralizada, con base no pre-suposto histórico dos centros. Os recursos diríxense a financiar

⁹ Como acontece na maioría dos países centroamericanos, especialmente en Venezuela e Colombia.

compromisos previos (centros asistenciais e servicios prestados) e a darlles resposta a novos compromisos (investimentos e novos servicios e prestacións).

Así, as limitacións que xorden deste esquema de asignación de recursos son:

a) Falta de incentivos á eficiencia: os hospitais non dispoñen de ningún incentivo á adopción de decisións eficientes, na medida en que os aforros que conseguen poden supoñer un menor presuposto no período seguinte.

b) Recursos orientados á oferta: a presupostación histórica implica que se destinen os recursos de acordo coa oferta de recursos humanos e infraestrutura, independentemente das necesidades de saúde ou da demanda real da poboación.

c) Percepción do risco como inexistente: se os gastos realizados polos hospitais son cubertos na súa totalidade (presuposto histórico), os hospitais perciben a restricción presupostaria.

Ante estas limitacións, Álvaro Salas formulou na súa intervención as seguintes propostas:

■ Existe un alto grao de inequidade na distribución de recursos entre os diferentes niveis do Sistema de saúde, así como entre as diferentes rexións xeográficas. Co propósito de garanti-la consolidación do novo modelo de atención (EBAIS) será necesario aumenta-los recursos dirixidos cara ó primeiro nivel¹⁰.

■ Co propósito de busca-la extensión da cobertura e a sustentabilidade dos logros do sistema nacional de saúde, é imperativo mellora-la eficiencia e a eficacia na utilización dos recursos dispoñibles no sector.

■ Dado o rápido crecemento do gasto público en saúde, é importante aplicar mecanismos para controla-los custos, mediante aumentos na eficiencia e eficacia do Sistema de saúde costarricense.

■ A asignación histórica de recursos actúa como un desincentivo para a produtividade e a calidade dos servicios de saúde.

■ Cómpre deseñar mecanismos de asignación de recursos que premien a eficiencia, a eficacia e a calidade no traballo dos establecementos de saúde. Estes premios ou incentivos teñen que estar vinculados ó cumprimento de determinadas metas e obxectivos, tanto asistenciais como económicos-financeiros e de calidade.

■ A descentralización dos hospitais debe permitir que as ganancias en eficiencia poidan ser reinvestidas no mesmo centro.

¹⁰ Vid., Gonzalez, Ana Rita, "Capacidad Resolutiva del Nivel II y III de Atención en Salud: El caso de Costa Rica", OPS, Organización Mundial de la Salud, CCSS.

■ Existe necesidade de descentraliza-la xerarquía da CCSS en forma efectiva, co obxecto de que os hospitais se responsabilicen das súas accións en canto a gasto, obxectivos e metas.

■ É necesario introducir unha xestión empresarial no uso dos recursos: para iso é de fundamental importancia o desenvolvemento de habilidades xerenciais por parte dos funcionarios estratéxicos da CCSS e dos hospitais.

■ Por último, é transcendental premia-lo esforzo grupal e individual do funcionario, é dicir, superar en forma paulatina a vinculación ascenso con antigüidade e desenvolver unha cultura baseada no desempeño e nos méritos.

SÁBADO, 21 DE XUÑO

Intervención de Carlos Rodríguez Peñaherrera, asesor do Ministerio de Economía e Finanzas e presidente ecuatoriano da Asociación Latinoamericana de Administración Pública: "A reforma administrativa para a modernización do Estado: unha perspectiva para o Ecuador no marco da globalización".

Comezou a súa exposición sinalando que a globalización, como corrente mundial que contextualiza a vida dos países, practicamente se converteu nun prerequisite que condiciona as accións nacionais para o desenvolvemento.

O desenvolvemento da Administración pública debe ser considerado e enfocado como un proceso de cambio que precisa modificacións de fondo na estrutura de poder, nos comportamentos políticos e nas mesmas valoracións da sociedade, é dicir, que debe inscribirse no ámbito da reforma do Estado. "La Reforma del Estado implica no sólo reformar las estructuras administrativas sino también reformar aspectos políticos básicos de su funcionamiento y ambos cambios conllevan redistribuciones muy importantes en la correlación de poder"¹¹.

Para Rodríguez Peñaherrera, aumenta-la capacidade técnico-administrativa supón non só eficiencia ("mellor uso dos medios"), senón tamén eficacia ("calidade do impacto das accións", "efectividade"), non só para estruturar organicamente un conxunto coherente de decisións, senón tamén para concretalas harmonicamente.

A globalización preséntase como o gran desafío, en especial para países pequenos e subdesenvolvidos como o Ecuador. A globalización implica unha redefinición, ó interior das nacións, dos diversos procesos políticos, económicos, culturais, etc., unha reconceptualización das estruturas de poder, unha reasigna-

¹¹ Vid., Kliksberg Bernardo, "La Transformación del Estado en América Latina: Del Estado Heredado al Estado Necesario", 1987.

ción de roles de fondo tanto dende e no Estado como na sociedade.

Así, o relator entende que a modernización no Ecuador debería sustentarse nun conxunto de reformas estratéxicas:

1. Reforma educativa. Como condición *sine qua non* para potencia-la intelixencia social e alcanzar un cambio de mentalidade.

2. Reforma política. O seu obxectivo debe se-la redefinición das relacións institucionais entre os órganos do poder político e a sociedade.

3. Reforma xurídica. Tres amósanse como os obxectivos primordiais desta reforma: adecua-lo marco xurídico nos seus aspectos deficitarios, alcanzar certeza xurídica e fortalece-la institucionalidade do estado de dereito.

4. Novo marco constitucional da economía.

5. Descentralización. Concibida como un proceso principalmente socio-político para o fortalecemento da unidade e da autoridade pública. En última instancia da democracia, a descentralización convértese nun obxectivo nacional que demanda unha acción sostida no tempo¹².

Como reflexión final, Rodríguez Peñaherrera concluíu que o obxecto da modernización é construí-lo novo modelo de Estado, o da democracia, sustentándoo e levándoo a un modelo participativo, flexible, adaptativo, operacional, baseado no valor do individuo e da sociedade, capaz de reedifica-la moral pública e de proxecta-lo futuro.

Intervención de Miryan Graciela Alfonso, presidenta da Comisión Presidencial de Ciencia e Tecnoloxía de Paraguai: "A reforma administrativa en Paraguai".

Cinxiu a súa exposición ós aspectos lexislativos da reforma administrativa operada en Paraguai, en particular fixo fincapé no proxecto de Lei da Administración pública e na súa exposición de motivos, texto que comentou de forma clarificante e ó cal me remito.

Paraguai tomou como referencia para a elaboración da reforma administrativa do Estado a lei alemana.

Así mesmo, Graciela Alfonso explicoulles ós presentes a realidade social e política de Paraguai, condicionada pola dificultade de gobernabilidade do país dadas as continuas campañas políticas que se suceden (municipais, interpartidistas e presidenciais). Manifestou tamén a grave situación económica e financeira que atravesaba na actualidade Paraguai, derivada fundamentalmente

¹² Vid., Silverman Jerry, "Descentralización del Sector Público", 1990. Documento presentado no Seminario "Política de Descentralización y Desarrollo en América Latina", Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, decembro de 1991.

do curto espacio de tempo habido dende a data do golpe de estado ata hoxe (oito anos), o que provocou que moitos bancos, na súa maioría privados, fosen intervidos.

Intervención da directora nacional do Programa de modernización do Executivo guatemalteco, Carolina Roca Ruano: "A modernización da Administración pública en Guatemala".

Moderniza-lo rol do Estado e lograr unha eficaz e eficiente Administración son, segundo Roca Ruano, elementos necesarios para que calquera país incremente a súa produtividade e logre inserirse vantaxosamente nun mundo cada vez máis competitivo e globalizado.

Isto é particularmente importante en países como Guatemala onde o crecemento e o desenvolvemento da economía, a redución da pobreza e o desenvolvemento democrático se viron limitados e aínda obstaculizados por un Estado que interveu na economía, na política e nas relacións sociais en formas pouco efectivas e eficientes para o logro do ben común. O que provocou que o Estado, na súa forma actual, non corresponda ó contexto económico, social e político e non lles estea servindo ós guatemaltecos para afrontar-los retos de hoxe e moito menos para encara-los do futuro.

Por iso, a Administración do presidente Arzú, dende a súa toma de posesión en xaneiro de 1996, manifestou o seu compromiso coa reforma do Estado, particularmente coa do organismo executivo.

O Programa de modernización emprendido polo Comisionado Presidencial para a modernización do organismo executivo e a Administración pública comprende a realización de accións en dúas grandes liñas: as accións horizontais que cortan a todo o organismo executivo e aquelas propias da modernización das institucións.

Estas últimas, que son as que me interesa destacar na presente crónica, especifícanse e calendarízanse nun instrumento denominado Acordo de modernización institucional (AMI), e poden ser, de conformidade coa natureza e a situación das institucións, as seguintes:

- Revisión das funcións institucionais e sectoriais.
- Readecuación da estrutura organizacional institucional.
- Re-enxeñería dos procesos mediante os cales se prestan os servizos que se outorgarán conforme ás funcións revisadas.
- Adopción dos novos sistemas de xestión redeseñados nun ámbito horizontal: Administración financeira¹³, Auditoría

¹³ Orzamento, contabilidade, tesourería e crédito público.

Gobernamental, adquisicións, programación de investimentos, recursos humanos.

- Establecemento dun sistema de avaliación de servicios.
- Desincorporación (privatización, externalización) de funcións de tipo empresarial.
- Descentralización e desconcentración de servicios e recursos.
- Desregulación dos mercados nos que exerce funcións a institución.

Intervención de Ana Lía Piñeyrúa, ministra de Traballo e Seguridade Social de Uruguai: "A reforma do Estado na República Oriental de Uruguai".

O proceso de Reforma do Estado en Uruguai que se viña debatendo dende a década dos oitenta, a partir da reinstitucionalización democrática no ano 1985, iníciase formalmente coa creación da Comisión Sectorial para a Reforma do Estado, constituída o 30 de marzo de 1995.

Como primeiro paso entendeuse importante a xerarquización das actividades, para reducir ou eliminar tarefas accesorias pola vía da supresión, fusión con outras similares, ou contratación con terceiros que poidan prestalas a menor custo e maior eficacia.

Establecéronse metas de xestión para asegurar unha substancial mellora da eficiencia e da eficacia administrativas e asignáronselles maiores graos de autonomía ós responsables da execución desas, vinculándoa á responsabilidade pola xestión e á súa avaliación.

Estes principios, recollidos no Decreto 255/95, do 11 de xuño de 1995, fixaron as bases para a formulación do proxecto de Presuposto quinquenal 1995-1999 e a Reforma do Estado. Os criterios rectores establecidos no dito decreto eran os seguintes:

- a) Fortaleceranse os traballos substantivos de cada Secretaría de Estado na formulación da súa misión e obxectivos, políticas sectoriais e aspectos normativos, de regulación e de control.
- b) Estableceranse mecanismos de avaliación do desempeño para os efectos de vincular-la asignación de recursos presupostarios cos indicadores de xestión.
- c) Descentralizaranse funcionalmente as actividades de prestación de servicios, por aqueles que poidan autofinanciarse con recursos propios en medio prazo, e tenderase, de se-lo caso, a encomendár-lle-la súa xestión total ou parcial a terceiros.

d) Eliminaranse ou transferiránelles a terceiros aquelas actividades non substanciais ou de apoio e que implican duplicacións ou superposicións.

e) Explicitaranse tódolos subsidios e as transferencias.

Por último, segundo Lía Piñeyría, a aprobación da Lei de Presuposto n.º 16.736, do 5 de xaneiro de 1996, significou un avance importante no proceso de reforma: creou o Comité Executivo para a Reforma do Estado (CEPRE), preveu a creación dunha escala xerencial, modificou o sistema de ascensos dos funcionarios da Administración central, etc.

Intervención do director da Escola Superior de Administración Pública de Colombia (ESAP), Hernando Roa Suárez: "A reforma do Estado e a gobernabilidade: o caso colombiano".

Como orientación xeral, o tratamento desta problemática implica que, fronte ó proceso de reconfiguración mundial¹⁴, segundo a opinión de Roca Suárez sería necesario emprender transformacións que apuntaran, non só á instancia económica, senón a tódolos aspectos que se entrelazan na relación estado-sociedade.

Así, o proceso de modernización do Estado debe responder ó ámbito da competencia e da inserción no contexto internacional levando o país a mellores estadios do desenvolvemento social en tódolos seus aspectos¹⁵. Non se trata de desmantela-lo Estado, senón de modernizalo, ordenalo, especializalo, fortalecerlo, fiscalizalo e facelo eficiente.

Poder ter un Estado, como institución xurídico-política, racionalizadora dos intereses xerais, implica un cambio na racionalidade e de operatividade política, administrativa, económica, técnica e financeira deste.

En Colombia, despois de 1990, impúxose un plan económico de goberno, orientado principalmente por principios neoliberais. Segundo o director da ESAP, as reformas levadas a cabo durante o período do presidente Gaviria resolveron en parte os desaxustes macroeconómicos, pero incidiron nos sectores populares de maneira adversa.

A modernización e a apertura económica impulsadas polo Goberno do presidente Gaviria foron o froito dun plan organizado que se iniciou a partir da campaña electoral. Buscou: modernizar e internacionaliza-la economía; facer máis competitivo e eficiente o sistema productivo; fortalece-las exportacións; e tamén, se formulou a conveniencia de que os mercados externos fosen fonte de benestar e de dinamismo.

O plan de desenvolvemento aprobado (A Revolución Pací-

¹⁴ Temas afíns vinculados á problemática da gobernabilidade poden ser: as políticas e as estratexias de modernización; eficiencia e eficacia na Administración; a xerencia pública e a planificación estratéxica; os procesos de privatización; o perfeccionamento da Administración tributaria; a xerencia de megaproxectos e a corrupción administrativa.

¹⁵ Vid., Garay, Luis Jorge, "Acerca de la Reforma Estructural y el Nuevo Papel del Estado", *Gobernabilidad y Reforma del Estado*, páxs. 232-250.

fica) tivo como obxectivo ataca-las limitacións estruturais da sociedade colombiana: o seu illamento do resto do mundo e a demora das súas institucións.

Intervención de Luis Villata Morales, director da Unidade de Coordinación do proxecto de modernización do Ministerio de Finanzas nicaraguano, e Julio César Granja Robleto, asesor do Ministerio de Finanzas nicaragüense: "A reforma e modernización do sector público en Nicaragua".

A modo de introducción, Luis Villata explicou a situación que atravesaba Nicaragua. Este país viuse obrigado a efectuar de maneira simultánea unha triple transición: dun sistema económico planificado a un de libre mercado; dun sistema político dictatorial, militarista e esquerdista cara a un sistema democrático representativo; e da guerra á paz.

Este foi un proceso que implica, no fondo, unha profunda reforma do Estado ó redefini-lo papel do mesmo fronte á sociedade á que serve. Esta reforma, segundo o relator, resultou moi exitosa, xa que logrou reducir substancialmente o tamaño do Estado, privatizou máis de trescentas cincuenta empresas estatais, desregulou a economía, desmonopolizou a banca e os seguros, eliminou a hiperinflación, reduciu e profesionalizou as forzas armadas e mellorou o clima para a democracia. Nembargantes, a pesar de todos estes éxitos, este Estado "reformado" adoece aínda de serias debilidades: o Estado é demasiado grande para o tamaño da economía, as institucións do sector público préstanlle pobres servizos á poboación, a ausencia dun servizo civil profesional, a Administración pública non fai uso útil e extensivo da informática, etc.

Pola súa parte, Julio César Granja desenvolveu especificamente o tema da reforma e modernización da Administración pública en Nicaragua.

Existe consenso na sociedade nicaraguana sobre a necesidade de garanti-la irreversibilidade do proceso democrático e a continuación da construción dunha economía que xere crecemento equitativo e sostible, e profundar nas reformas xa iniciadas, para o que é preciso facer cambios profundos na estrutura governamental e nas actitudes, motivacións e coñecementos do persoal do servizo civil, de tal maneira que se facilite a aplicación efectiva das políticas de desenvolvemento.

Así, no marco do Programa de reforma e modernización da Administración pública, o Goberno nicaraguano preparou estudos de diagnóstico e plans de acción enfocados cara á estruturación institucional, servizo civil e reforma da Administración

financeira; e o desenvolvemento dun Programa de mellora da capacidade informática nas institucións do sector público. Todo isto co obxectivo de logra-la creación dun "sector público con capacidade de decisión, moderno, pequeno, forte, eficiente, facilitador e tecnoloxicamente capaz de prover servicios de alta calidade" a través dunha mellor asignación e utilización dos recursos para a construción dun marco económico e social que permita afianza-la democracia.

Intervención de Manuel Rachadell, profesor da Universidade Central de Venezuela, ex-presidente do CLAD e ex-presidente da Comisión para a Reforma da Administración Pública: "A dirección por obxectivos e a xestión orzamentaria en Venezuela".

Para Manuel Rachadell, a dirección por obxectivos significa simplemente a introducción da racionalidade nos procesos administrativos.

A reforma administrativa que se programou en Venezuela entre 1969 e 1972 estivo influída polo concepto de "Administración para o desenvolvemento" tan en voga neses anos. Por unha parte, partíase do suposto de que a Administración pública era un instrumento para o desenvolvemento, definido este nos plans nacionais. Pola outra, que a Administración debía funcionar como un sistema, integrado por un conxunto de subsistemas, dos cales uns eran de carácter auxiliar ou asesor e outros de natureza executiva. A estrutura de cada subsistema dependería dos obxectivos asignados a cada un deles nos plans económicos e sociais correspondentes, todo iso de conformidade cun novo tipo de planificación para introducir: a planificación administrativa.

En xullo do ano 1972, a Comisión de Administración Pública, órgano encargado de programa-la reforma venezolana, entregoulle ó presidente da República un extenso documento titulado "Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional"¹⁶. Este documento, a pesar de posuír unha notable calidade técnica, non modificou en forma significativa o comportamento dos órganos administrativos.

No ano 1984, o presidente Lusinchi creou por decreto a Comisión Presidencial para a Reforma do Estado (COPRE), á que se lle asignou a función de presentar proposicións encamiñadas a conseguir que a sociedade venezolana se fixese máis democrática e o Estado máis eficiente. As proposicións de maior transcendencia na configuración das institucións públicas foron, segundo Manuel Rachadell, as referidas á descentralización e á privatización.

¹⁶ O contido do "Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional" dividiase en dous tomos: o Tomo I referíase á reforma estrutural; no Tomo II presentáronse as proposicións sobre a reforma funcional e sobre o réxime xurídico da Administración pública.

Como consideración final, o relator sinalou, con carácter xeral, que a dirección por obxectivos aplicada ó sector público require como primeira condición que se definan nitidamente as funcións e os traballos que lles corresponden respectivamente ós entes públicos e á sociedade civil. Así, un reacomodo de posicións neste sentido estase dando en case tódolos países do mundo.

Intervención do asesor xeral de Goberno da provincia de Bos Aires, Luis Alberto Montagnaro: "A nova xestión orzamentaria da provincia de Bos Aires".

Dende o inicio da xestión do Dr. Eduardo Duhalde na provincia de Bos Aires constituíu un obxectivo permanente o logro e o mantemento dunha situación fiscal sa e previsible.

A primeira etapa da reforma fiscal produciu un importante ordenamento das contas públicas provinciais que se sustenta no equilibrio presupostario que hoxe constitúe unha premisa ineludible na Administración de goberno.

Así, o equilibrio fiscal, o saneamento das finanzas e a programación presupostaria constituíron as metas do traballo que comprometeu ó conxunto da Administración provincial de Bos Aires.

Por outro lado, en opinión de Luis Alberto Montagnaro, a técnica do *presuposto por programa* é a ferramenta básica para lograr unha maior eficiencia e eficacia na xestión, xa que posibilita a adopción de decisións tanto en termos de priorización na produción de bens e servicios, como na asignación de recursos reais e financeiros necesarios.

As etapas do proceso presupostario que durante o ano realiza a Administración pública provincial de Bos Aires son: formulación, programación da xestión e o seu seguimento, execución e avaliación da execución.

Para Alberto Montagnaro non hai dúbida de que a reforma da Administración financeira, coa capacitación que iso implica, é o instrumento vital para mellora-los procesos de xestión e así logra-la maior eficiencia en tódolos estamentos que conforman a Administración pública.

Intervención do ministro de Economía e Finanzas da República de Haití, Fred Joseph: "A xestión orzamentaria de Haití no marco dun proceso de reforma".

Como consecuencia do golpe de Estado de setembro de 1991, a República de Haití entrou nun longo período de crise que precipitou o declive da economía nacional e a decrepitude das ins-

titucións. Por isto, e segundo Fred Joseph, ó lado das intervencións puntuais con vistas a diminuí-la miseria agravada pola conxuntura da crise, parece imperativo adoptar medidas que permitan facer, máis eficaz, o sistema da Administración pública haitiano que debe levar a cabo o programa de acción do Goberno.

O proceso de modernización da Administración pública haitiana contén tanto unha revalorización dos recursos humanos e materiais como unha mellora dos trámites, procedementos e técnicas de xestión. Desta maneira, estase emprendendo unha acción de xubilación anticipada e de marcha voluntaria dos axentes da función pública para libera-la Administración do persoal incompetente ou improductivo e así permitir unha mellor remuneración no sector e unha incitación ó crecemento do rendemento, o que para o relator suporía chegar a un nivel dos servicios máis elevado para un nivel de gastos máis ou menos estático, tendo en conta a escaseza dos recursos.

Por outra parte, en Haití fíxose un esforzo particular en canto ós créditos de investimento no presuposto nacional co fin de asegurar, entre outras cousas, o equipamento dos servicios públicos, e en particular en material informático e de comunicación.

De forma concomitante, outros esforzos diríxense á adopción de disposicións legais e regulamentarias, de procedementos e técnicas que tendan a racionaliza-la xestión da política haitiana.

Ó finalizar esta última intervención, o director da EGAP, en nome da Consellería da Presidencia e Administración Pública, procedeu a clausurar oficialmente o seminario. Na súa conclusión, ademais de destaca-la calidade dos relatores e a alta categoría dos textos escritos, que a EGAP lle facilitou ó público presente na sala, agradeceulles ós colaboradores, organizadores e ós propios asistentes a súa participación no evento.

O presente seminario internacional serviu de posta en común, e como contraste, dos distintos modelos de reforma administrativa que foron obxecto de reflexión.

Do conxunto das experiencias examinadas pode extraerse, con carácter xeral, unha serie de condicións necesarias para o éxito da aplicación da reforma administrativa:

- As estratexias elixidas han de ser coherentes e complementarias entre si, ademais de realistas, e deben tomar como referencia a situación de partida, analizándoa correctamente.

- O compromiso político activo.
- A capacidade, o liderado e a perseverancia do equipo que impulsa o cambio que require a organización para alcanzar un nivel de mellora desexable.
- Os medios adecuados ós obxectivos propostos.
- A creación dun clima favorable ó cambio.
- A formación e a información continua do persoal.

Como consecuencia, non sería recomendable a aplicación de calquera estratexia de mellora ou modernización cando non sexa factible asegurar que se cumpran as condicións anteriores.

Por outra parte, a Administración moderna debe incorporar modos de organización e métodos de traballo de eficacia probada noutros campos do quefacer social e económico, non debe facer nada que a sociedade poida facer por ela mesma, isto é, a Administración debe centrarse en facer ben aquilo que é esencial para a sociedade e que non pode ou non debe realizar o sector privado. Así mesmo, ningunha Administración de ámbito territorial superior deberá intervir na xestión dos asuntos que a Administración de ámbito inferior poida acometer por si. Todo iso con suxeición plena á lei e ó dereito, respecto á seguridade xurídica, responsabilidade, obxectividade, imparcialidade e interdicción da arbitrariedade. 