

Mercedes
Reyero
Fernández

Xornadas de estudio sobre xestión dos recursos públicos nunha situación de crise

Bolseira da
EGAP

(EGAP, 27 e 28 de outubro de 1994)

Os días 27 e 28 de outubro desenvolvéronse, no salón de actos da EGAP, unhas xornadas de estudio sobre “Xestión dos recursos públicos nunha situación de crise”.

A dirección das xornadas exerceuna D. Manuel Arenilla Sáez, profesor titular de ciencia política da Universidade de Granada, quen ademais expuxo o primeiro relatorio.

D. Manuel Matías Cano Vera, xefe de Estudos da EGAP, encargouse da coordinación.

As xornadas foron inauguradas por D. Xaime Rodríguez-Arana Muñoz, catedrático de dereito administrativo da Universidade da Coruña e director da Escola Galega de Administración Pública, quen comezou por manifesta-la esencial

relevancia e o carácter de estratéxico do tema obxecto de estudo. Sinalou que hoxe en día parece non existir proporción entre gasto público e calidade no servizo ofrecido e destacou que, na análise da problemática da xestión pública actual, afloran cada vez máis ideas como a pretensión de utilidade e de transcendencia práctica.

O primeiro relatorio da mañá, titulado “Crise dos recursos públicos, xestión pública e tendencias privatizadoras”, foi desenvolto por D. Manuel Arenilla Sáez nos termos que seguen.

O fracaso do mercado á hora de satisfacer as aspiracións colectivas e individuais e a protección das liberdades privadas, fai xurdi-lo Estado do benestar. Nun primeiro momento identifícase interese xeral con funcións de autoridade e formalización xurídica. Hoxe, a crecente extensión e especialización da Administración provoca a crise das ideas de servizo público e Administración: agora o interese xeral redefínese como a suma dos intereses privados feitos públicos polo poder.

A necesaria conexión entre o centro de decisión (poder) e o nivel operativo só se pode conseguir por medio da negociación e a integración de intereses privados no interese xeral. Así, a crise actual non afecta á noción de servizo público senón á forma na que o poder político logra o control da execución do decidido. A interrelación entre grupos privados e poder escurece a barreira entre o público e o privado. A potenciación de determinados grupos de interese parece debilitar valores esenciais do Estado do benestar, como son a solidariedade e despersonalización dos seus fins.

O cidadán só poderá acceder ás decisión que lle afectan a través dos grupos corporativos previamente aceptados polo poder (que agocha intereses privados claramente delimitados).

A crise fiscal permanente que padecemos na actualidade obriga a prioriza-la eficacia de acordo con asignar da forma máis conveniente os recursos escasos ós obxectivos seleccionados.

As saídas á situación actual pasan por dous camiños: a conservación do que temos (ó vincula-la lexitimidade do Estado á mellora da xestión); a redución do sector público (co límite do mantemento da integración social e estatal, redución non só cuantitativa senón cualitativa, e redefinición de principios esenciais como o da participación).

A doutrina adoita establecer que os fins permiten distinguir-las organizacións públicas das privadas; pero non son o único factor diferenciador.

Se se parte de que o fin último da Administración é logralo equilibrio e a integración social, encontramos neste, e non nunha maior rendibilidade económica e social, o fundamento da actividade prestacional.

O interese xeral vai máis aló da forma organizativa adoptada para o seu cumprimento e delimitase pola noción de benestar, seguridade, integración..., que teña o sistema político de cada momento.

No modelo de Estado actual, un servizo público xustifícase con base en acada-la integración social e na eficacia social, nesta orde.

Na actuación privada a regar esencial é o beneficio (cunha certa carga socializante), antepondo o interese particular ó xeral. Ademais, en principio e con algunha matización, raras veces pode a empresa privada altera-lo contexto social e político no que opera; o equilibrio e a integración social non están entre os seus fins.

A Administración pública caracterízase, fronte á empresa privada, non só pola súa fin esencial senón tamén porque a través dela é posible exercer-la dominación propia do poder. No nivel operativo ou executivo produciuse unha importación masiva de técnicas do sector privado, que non afecta á esencia da Administración dado que queda libre deste fenómeno a súa zona de decisión.

A privatización encontra un límite na zona de decisión da Administración e no fin do público, o interese xeral (a natureza do sistema político será a que determine a que outros ámbitos se estenderá o sector público). Outro límite encóntrase na actividade prestacional que debe garanti-la integración daqueles membros da sociedade que non estean agrupados en organizacións sociais.

Mais o Estado debe exercer un control sobre as actividades privatizadas co fin de garanti-los fins políticos dos servizos públicos. Se a execución lle corresponde á Administración, o control realizarase a través do principio de xerarquía; pero se executa un ente privado, a Administración deberá controlar que o mandato externo que recibe a empresa privada cumpra un fin público. Así, parece intranscendente a forma orgánica que se empregue no sector público

para realizar unha actividade e o interese céntrase en quen determinara os fins do ente que presta o servicio.

Doutra banda é preciso ter en conta a participación de intereses particulares (ou corporativos, ou doutras administracións) na dirección dun ente público ou organismo autónomo, que pode xerar un conflito de intereses entre a decisión política e a efectiva prestación do servicio.

Así como no sector privado a actuación réxese polo beneficio e as decisións implican un número reducido de actores, no sector público só se pode falar do principio do beneficio (ou eficacia ou eficiencia) se se adxectiva de social. É difícil medi-la eficiencia no sector público, dada a dificultade de valora-lo produto e de individualiza-los custos por unidade productiva; non se pode medi-la eficacia na zona de decisión. Neste ámbito destaca a idea de eficacia social e de produtividade como mellora cualitativa e cuantitativa dos bens e servicios ofertados á colectividade. No campo privado prima o económico, e no público o social. Outra distinción radica na personalización do concepto de empresario, tendo en conta que o directivo público ten o privilexio da autorregulación. Encontrámo-la esencia do público na chamada zona de decisión, ligada ó concepto de autoridade, e que implica a realización monopolizada de determinadas funcións sociais.

A importación de técnicas do sector privado ó sector público debe ter en conta certos datos; só se pode realizar na zona operacional; han de se considera-los fins das administracións públicas; respecto dos principios de actuación pública; o sector público realiza a súas actividades moitas veces en réxime de monopolio; en ocasións, a unha organización pública élle imposible establece-los seus obxectivos ou medilos; a empresa privada que realiza tarefas públicas converte o mandato externo de producir bens e servicios nun mandato interno de xerar ingresos e limitar custos.

Verbo do tema dos recursos humanos, adóitase dicir que a dirección política continuamente cambiante e o funcionariado, de carácter permanente e encamiñado á satisfacción prioritaria dos intereses do grupo sobre os xerais, xeran ineficacia. Pero o certo é que ámbalas circunstancias derivan do propio sistema político.

Os problemas de xestión de recursos humanos que se presentan en ámbolos sectores, público e privado, son idé-

ticos; varían as solucións, pois no primeiro rexerán os principios de igualdade e imparcialidade fronte ós de aptitude e eficiencia na xestión, que priman no segundo.

Á hora de desenvolver un programa de modernización administrativa atoparémonos con certos límites: os principios de transparencia e lexitimidade da acción pública, a consideración dos factores institucionais, ou a inexistencia de instrumentos adecuados de avaliación da xestión pública. En todo caso, é preciso non esquecer que a xestión, tan exaltada na actualidade, non é máis ca un medio e o esencial é o logro da integración e o equilibrio social.

A modernización administrativa encárnase esencialmente no fenómeno privatizador, de grande transcendencia na actualidade. Estes procesos deben considerar certas esixencias: a mellora do servizo público non pode supor un incremento da presión fiscal; non se pode esquecer o papel integrador da prestacións e algunhas actuacións públicas; o debate sobre a privatización implica máis participación: será preciso desenvolver mecanismos que lle permitan ó cidadán ver representados os seus intereses na xestión de determinados servizos; a Administración reducirase ó establecemento de obxectivos políticos, asesoramento e control final dos resultados.

Nun posterior coloquio suscítáronse cuestións como a determinación de criterios aptos para a medición da eficacia social (o esencial reside en facer prima-las necesidades sociais sobre as económicas); a consideración ou non da Administración como instrumento da clase política (en teoría non debe ser así, o político ha de ter en conta o funcionariado á hora de establece-los seus obxectivos políticos); ou en que radica a complexidade do público (na diversidade de intereses que interaccionan).

D. J. M. Canales Aliende, profesor titular de ciencia política e da Administración da Universidade Complutense e investigador do Instituto de Estudos Fiscais do Ministerio de Economía e Facenda, disertou verbo de "O control da xestión pública".

No actual sistema democrático, que esixe maior transparencia e participación, a idea de control cobra importancia para orienta-lo servizo público ó cidadán e incrementa-los niveis de eficacia e eficiencia.

O control supón ou ben unha idea deliberada de coñece-

lo funcionamento dunha actividade en función dunhas pre-
vias finalidades, ou ben a actividade dirixida a limita-la
actuación de terceiros con base en criterios de interese xeral.
Caracterízase pola súa natureza de función directiva (supón
independencia e neutralidade), o seu contido valorativo e a
súa finalidade de instrumento, tanto de comprobación de
resultados como informativo. Poden facerse moitas clasifi-
cacións de acordo co suxeito que o realiza, a materia obxecto
de control, o momento de se realizar, a súa frecuencia, as
técnicas empregadas,...

O control de xestión pública é un instrumento de direc-
ción que xera información con base nunha análise das orga-
nizacións e o seu funcionamento, co fin de conseguir maior
eficacia e eficiencia. O control administrativo tradicional
ordenábase para comproba-lo cumprimento da legalidade,
oportunidade e regularidade da actividade administrativa;
o control de xestión ten por fin coñecer e valora-la actividade
administrativa, conforme cuns obxectivos previamente fi-
xados.

O control estratéxico pretende influír en tódolos ele-
mentos intervinientes no seo da organización e externos a
ela, no intento de conseguí-los obxectivos perseguidos; cén-
trase nas actividades clave, con pretensión de globalidade
para, a medio e longo prazo, incrementa-la eficiencia e a
eficacia.

A avaliación da xestión pública analiza, ademais dos
resultados, os efectos, queridos ou non, sobre o contorno
da actuación pública; de carácter político e valorativo, outór-
galles grande importancia ós destinatarios e ordénase non
só cara á valoración de actuación senón tamén cara á esi-
xencia de responsabilidades e a introducción de melloras
na organización.

Nunha realidade caracterizada por un elevado déficit e
altas taxas de inflación, cun avellentamento progresivo da
poboación, a enorme presión fiscal e o grande volume de
gasto público esixen unha opción: a modernización da xes-
tión pública ou a súa privatización. A nova cultura admi-
nistrativa demanda das organizacións públicas (hoxe com-
plexas e tendentes á flexibilidade na súa actuación) eficacia
e eficiencia, ademais de cumprimento da legalidade, e obriga
a unha reformulación das políticas públicas de recursos
humanos.

Un sistema de control require: fixación dos seus obxectivos básicos; medición de resultados; comparación e valoración dos mesmos; decisión sobre correccións que aplicar. Debe ser oportuno, sinxelo, simple, económico, sensible, específico, flexible, inequívoco, útil, aceptado, adecuado e esencial. Os seus problemas esenciais radican normalmente nos suxeitos intervinientes no proceso de control, a inadecuación de estruturas e procedementos e a inexistencia dunha axeitada cultura organizativa.

Un indicador é unha magnitude que se asocia a unha actividade, proceso, tarefa ou sistema e permite, por comparación cos estándares establecidos, avaliar periodicamente unha actividade, sector ou órgano; as súas funcións son de información e valoración basicamente. Os indicadores de xestión débense establecer, en cada caso concreto, con dependencia do contexto da organización e a súa selección require a previa determinación dos obxectivos da mesma. Poden ser de cuantificación, de control ou de desenvolvemento.

Nos anos setenta, nos países anglosaxóns comeza a preocupación por mellora-la xestión pública; esta reforma, de carácter tecnocrático, descansaba o cambio no instrumento normativo.

Hoxe fálase de modernización, na procura dun cambio na cultura organizativa e nas técnicas de actuación pública, como un proceso político enmarcado nun determinado contorno sociopolítico e económico. Búscase a eliminación das rixideces nos procedementos, a reforma institucional baixo directrices político-administrativas, as decisións a medio e longo prazo, a mellora da calidade dos servizos públicos ó mínimo custo...

Nos países da Unión Europea xorden órganos encargados de realiza-lo cambio e órganos (caracterizados pola súa independencia, especialización e profesionalidade) a misión dos cales é controlar e avalia-la xestión, o gasto e as políticas públicas; refórzase a coordinación governamental, simplifícanse as estruturas e procedementos, sepáranse responsabilidades políticas e de xestión, descentralízase o poder de decisión, o control oríentase ós resultados... Mais o desinterese da clase política, o escepticismo dos suxeitos intervinientes, a falta dunha estratexia viable, a despreocupación pola motivación e formación dos recursos humanos e a inadecuación dos recursos asignados, entre outros, seguen

a presentar problemas. O sistema de control ha de se orientar cara ó descubrimento de irregularidades e responsabilidades, así como a determinar vías de mellora e a aplicar, de se-lo caso, as técnicas de control do *management* privado e o diálogo co organismo controlado.

En España, nos anos oitenta, as diversas administracións xeran procesos globais ou sectoriais de modernización. Hoxe as modificacións son sectoriais e parciais, dirixidas á satisfacción e mellora da prestación dos servicios ó cidadán-cliente; o control da xestión pública caracterízase pola grande diversidade de órganos actuantes, que xera a falta de coordinación, e polo emprego tradicional do control de legalidade: os órganos actúan con lentitude e carecen de poder de imposición. A privatización ábrese camiño, nunha procura de eficacia que provoca a crise do dereito administrativo, a corrupción e o descontrol do gasto público.

Faise preciso pois atopar unha síntese ideal entre a legalidade e eficacia, e atender a un necesario cambio na cultura da xestión pública sen esquecer-la esencial transcendencia dos recursos humanos e a ética pública.

Tras esta intervención desenvolveuse un breve coloquio no que se falou das diversas modalidades de órganos de control (a partir dunha observación sobre a ineficacia destes órganos cando non gozan de independencia), os motivos polos que, nos niveis de decisión, se considera entorpecedora a función de control (cando, en realidade, debe concibirse como instrumento de apoio á dirección) e a realidade do control estratéxico na nosa Administración.

D. José Vilas Nogueira, catedrático de ciencia política na Universidade de Santiago de Compostela, puxo fin á mañá cunha disertación verbo dos "Recursos públicos e contorno cultural: políticas paramétricas e políticas estratéxicas"

A Administración pública ten unha función servicial e non só desde o punto de vista productivo do sector privado; esta idea de servico é a súa orientación esencial. A determinación da demanda cidadá é indispensable para estes efectos.

A cultura política supón que as pautas e orientacións da xestión pública varían en tempo e lugar; nos países latinos, por exemplo, o público demanda, en xeral, máis servicios, mentres ca noutras culturas téndese máis á competitividade. É dicir, a cultura política parte da esencia de cada nacionalidade.

Dentro de cada nacionalidade, ademais, é preciso ter en conta as culturas particulares (infranacionais).

O pluralismo cultural estudouse con certa reticencia, pois pensábase que podería presentar determinados problemas.

Un autor americano, Wildavsky, recórdanos que, nun réxime competitivo, a pluralidade cultural é funcional. E establece unha clasificación baseada en dous parámetros: as fronteiras entre grupos sociais e as prescricións; distíngue, deste xeito, catro tipos básicos de cultura:

- fatalismo: fronteiras de grupo débiles e moitas prescricións; tradúcese nun desinterese polo sector público. O sistema político é insensible ás demandas sociais e prodúcese unha marxinación respecto deste. Hai unha total pasividade, sen demandas de prestacións públicas, xa que cren no destino e non son competitivos. Parece reflectir este sector o mundo rural galego que, deste xeito, resulta pouco estresante para a Administración.
- o colectivismo xerárquico: grupos fortes, con moitas prescricións; as demandas acrecéntanse
- o individualismo competitivo: as fronteiras dos grupos son febles e hai poucas prescricións; menos demandas, confíase máis nas solucións de negociación á marxe da vida pública
- o sectarismo igualitario: prodúcese unha incapacidade para gobernar, pois demándase un consenso unánime (que non é posible nun réxime democrático). Achegan capacidade de crítica ó sistema e de aí a súa utilidade; si ofrecen programas de xestión cooperativa, por exemplo.

O estudo dos mecanismos psicolóxicos de determinación das preferencias cidadás é importante. Nestes procesos o principio da racionalidade non está sempre presente; este parte de que o cidadán actúa con consistencia lóxica.

Respecto da atribución dos recursos públicos, a racionalidade parece esvaerse.

Existen diversos estudos sobre a inconsistencia da racionalidade na formulación das preferencias. A formulación do proceso decisorio non é irrelevante para a adopción de preferencias, é dicir, a formulación do problema predetermina a solución adoptada.

De considera-la función de valor da determinación das

preferencias conclúese que a xente valora a utilidade marxinal das ganancias como decrecente e a das perdas como crecente.

As políticas de atribución de recursos públicos poden ser consideradas nun contorno paramétrico ou estratéxico; a distinción é unha opción do decisor.

O contorno paramétrico supón unha decisión de atribución na que non entran en xogo, como circunstancias do problema decisorio, as reaccións dos demais.

Quizais o contorno paramétrico sexa máis realista, mentres ca o estratéxico vén ser coma un xogo no que priman as eleccións sofisticadas; estas teñen un custo de lexitimación que nos fai non ser optimistas con respecto a que a Administración pública vaia desenvolver unha elección sofisticada.

Como conclusións pódense senta-las seguintes:

- A política é esencialmente atribucións de recursos e o modo de realizar esta atribución difire na Administración pública e no sector privado, dada a finalidade servicial a que atende a primeira. Ademais o carácter de bens de dominio público determina os modos de xestión.
- En democracia debería prevalece-lo criterio das preferencias cidadás, malia as notas de irracionalidade que se poidan encontrar na súa formulación; o administrador intelixente pode incidir sobre as disposicións e actitudes da xente na determinación das preferencias.
- Queda, patente, unha pregunta esencial: ¿Ata que punto as actitudes culturais son un obstáculo para as políticas de desenvolvemento?

Posteriormente, nun breve coloquio, falou-se sobre a preferencia por desenvolve-lo proceso de toma de decisións nun contorno paramétrico ou nun contorno estratéxico, e sobre a posible asociación da cultura fatalista ó medio rural (cada vez máis esixente), tendo sempre en conta que non existe conexión entre fatalismo e submisión.

D^a Blanca Olías de Lima Gete, profesora titular de ciencia política na Universidade Complutense de Madrid, desenvolveu o relatorio titulado “Xestión de recursos humanos en tempos de crise”, do seguinte xeito.

Na situación actual, empézase a asumir-la crise como un trazo esencial do sistema social e político; a crise non é xa algo

transitorio. E, neste contexto, a cuestión proporcionarlle ó cidadán os servizos que demanda nas mellores condicións, á marxe da concreta opción política sobre a dimensión do público.

Nesta situación, o funcionario deixa de estar protexido polas normas e regulamentos e pídeselle que asuma os fins do servizo como propios e que responda do resultado. Xérase unha esixencia de produtividade e eficiencia no campo dos servizos públicos.

O específico da situación actual é a reorientación da reforma: antes procurábase a burocratización; hoxe, a reforma é claramente antiburocrática, e busca as pautas de funcionamento e métodos de xestión do sector privado.

O funcionario reconece a ineficacia, a desorganización das tarefas, a mala xestión dos recursos. Sexa cal for o balance de resultados, a presión cidadá na esixencia de mellores recursos continúa.

O funcionario xulga as reformas, e apréciase a súa desmoralización e escepticismo respecto delas; este colectivo ten as súas propias aspiracións e obxectivos.

É dubidoso que as melloras na xestión de servizos públicos conseguisen os resultados esperados. A inferior valoración do público é evidente.

A programación por obxectivos e as oficinas de organización e métodos son exemplos da frustración que supuxeron para o funcionariado algunhas reformas.

Os frecuentes cambios de criterio dos políticos fan que se poña en dúbida a capacidade de manter unha orientación persistente.

A Administración hoxe non se lexitima polo seu poder ou pola súa finalidade senón pola calidade dos métodos que emprega; a súa xestión debe basearse na eficacia dos métodos e na capacidade de asumir as esixencias cidadás.

Para levar a cabo unha adecuada xestión dos recursos humanos é preciso partir do diagnóstico da situación presente e realizar un estudo do marco futuro hipotético no que se desenvolverán estas políticas.

Destacan como temas recorrentes nesta materia a fixación de obxectivos, a definición de actividades e de postos de traballo, a carreira e promoción, a motivación e as retribucións.

A Administración pública presenta, neste campo, problemas específicos. En principio, é esencialmente reactiva e non hai previsión dos acontecementos; a planificación das necesidades en recursos humanos é unha actividade puntual intermitente; a xestión dos recursos humanos está moi centralizada, e converteuse en mera administración dos recursos humanos; non se valora a capacidade de liderado, non se fala de cooperación e participación, e dáselles énfase ós requisitos individuais e á xerarquía; falta un sistema regular de valoración do desempeño e un seguimento das medidas, e o control redúcese á pura formalidade; escasea a capacidade para incidir nos aspectos económicos da xestión.

O funcionariado carece de iniciativa, autonomía e responsabilidade.

Respecto dos postos de traballo, continúa o problema da descrición das súas características segundo criterios homologables nas diversas áreas administrativas (esencial para a mobilidade ascendente)

Verbo da selección, os seus procesos son de grande lentitude, e a índole da probas non se corresponde co traballo que desenvolver despois.

O actual deseño da carreira administrativa fomenta a desprofesionalización e as políticas de "corredor".

As retribucións non son axeitadas ó seu fin: instrumento de motivación e de recompensa das achegas individuais ó fin da empresa. Están ligadas ó posto non á produtividade, e decrecen a medida que se ascende.

A formación caracterízase pola non correspondencia entre as necesidades detectadas e a oferta dispoñible así como pola súa finalidade exclusiva de promoción.

¿Cales son as perspectivas de futuro? O recorte do papel estatal, a simples funcións de autoridade, que algúns propugna non parece viable de ter en conta as necesidades sociais; si parece posible un maior pluralismo institucional, descentralización do poder e auxe das tendencias corporativistas. O futuro parece estar en mans das organizacións, quizais dun tipo diferente ás que hoxe coñecemos, e innovación tecnolóxica cumprirá un papel esencial. O saber sobre os procesos de organización será imprescindible. O conflito entre expertos e burócratas, con intereses contrapostos, é previsible.

A realidade actual amósanos que non existe na práctica, en ningunha Administración pública unha auténtica política de persoal previamente elaborada; os problemas resólvense, segundo van xurdindo, con medidas puntuais.

As rectificacións xurdidas a raíz da Lei de medidas son puntuais e non supoñen un cambio de criterio. A Lei 22/93, do 29 de decembro, supón unha modificación substancial do réxime da función pública. Mais o fracaso é evidente: non se conseguen os rendementos e a flexibilidade esperados e os funcionarios non son tratados axeitadamente.

En materia de carreira administrativa, as propostas actuais oríentanse á desvinculación entre posto e carreira (para atalla-la excesiva mobilidade dos funcionarios públicos) e a personalización das retribucións, e vinculalas, polo menos en parte, ó rendimento.

Faise precisa ademais a creación de áreas funcionais, pois a adscrición indistinta ós postos de traballo fomenta a desprofesionalización. Sería necesaria a formalización da carreira do directivo público.

Á vista da nosa experiencia reformadora, pódese denuncia-la necesidade dunha política de persoal máis aló da cobertura de certos obxectivos políticos.

O desenvolvemento dunha política de recursos humanos non é incompatible cos obxectivos políticos conxunturais. É preciso renunciar á consecución de obxectivos finalistas nun sentido determinado, integra-lo cambio e a capacidade de innovar, incorporar sistematicamente a avaliación e investigación e mellora-la percepción social do público.

No coloquio que seguiu a esta exposición falouse de que é a propia Administración a que induce a que a formación se oriente exclusivamente a fins de promoción; do perigo da politización no proceso de valoración da produtividade a efectos de retribución; e da opción por valora-lo rendimento dunha unidade administrativa, e non do individuo, adoptada no proxecto de reforma da función pública da Comunidade Autónoma galega (positivo en principio, segundo a relatora, por fomenta-la solidariedade).

D. Guillermo Márquez Cruz, profesor titular de ciencia política na Universidade de Santiago, puxo fin á primeira xornada co relatorio "A calidade de xestión dos servicios públicos nas comunidades autónomas".

A instauración do modelo de Estado autonómico supuxo que, á vez que se estudiaba a reforma e modernización da Administración do Estado, pónense en marcha as novas administracións autonómicas, que van caracterizarse por representar unha mímese absoluta da Administración matriz. O modelo actual baséase na separación ríxida entre política e administración, a concepción da xestión pública como un proceso intraorganizacional, un sistema de control esencialmente xurídico e xerarquizado, e un réxime común sobre a organización, o procedemento e a función pública.

A crise do modelo burocrático propicia a incorporación de técnicas de xerencia, e hai que ter sempre en conta a complexidade dos fins administrativos; prodúcese unha maior preocupación polos recursos e os resultados.

Percíbese a necesidade de desenvolver unha teoría xeral do público para a Administración; o público pode entenderse como grupo de interese, como consumidor, como representado, como cliente ou como cidadán. Esta teoría, que parte da Constitución, debe propicia-lo fomento, por parte da Administración pública, dunha cidadanía activa e informada que se integre nos procesos de participación; a Administración, ademais de propicia-la eficacia e a economía, defenderá a equidade social.

A aplicación das técnicas de control de xestión e avaliación de resultados, así como da xestión de calidade como técnica de dirección de operacións, debe limitarse á administración reguladora e á administración de servicios, pois na empresa pública revélanse máis eficaces as técnicas xerais do sector privado.

Deberase ter en conta, sen embargo, o alcance das competencias de cada Comunidade Autónoma.

Ademais é preciso formular unha política pública da Administración autonómica, que expresaría lexislativamente a súa organización e funcionamento.

A esixencia de adaptación da xestión pública á evolución do contexto socioeconómico fai salienta-la idea de calidade, que non só se refire á mellora dos resultados senón que, ademais comporta unha tecnoloxía, un sistema de valores e unha visión da organización.

Requírese o desenvolvemento dunha cultura que preconice a calidade, o establecemento dun sistema de metas e incentivos, a reestructuración da organización mediante

o reforzamento do traballo conxunto e un programa de capacitación que permita comprender os conceptos e as técnicas do control de calidade. O importante, desde esta perspectiva, son os resultados da actuación administrativa.

Chegamos así ó concepto de servizos de calidade total, que é a forma en que as organizacións harmonizan a súa estratexia, os seus sistemas e os seus recursos en torno ás necesidades dos clientes. A calidade dos servizos públicos desde a perspectiva do cliente encádrase dentro dos procesos de modernización da Administración pública.

Estes obxectivos recóllense, por exemplo, na Carta do cidadán británica de 1991 e na Carta francesa dos servizos públicos de 1992.

En España créase, dentro da Asociación Española para a calidade, unha Sección de Calidade nas administracións públicas, integrada por representantes das administracións estatal, autonómica e local. A Lei 14/1986, do 25 de abril, xeral de sanidade, sinala que a avaliación da calidade da asistencia prestada debe ser un proceso continuo e que todos os hospitais deben facilitarles ás unidades de control de calidade externas o cumprimento dos cometidos.

A Lei orgánica 1/1990, do 3 de outubro, de ordenación xeral do sistema educativo, supón a creación do Instituto Nacional de Calidade e Avaliación en xuño do 93, que se orienta á avaliación da calidade educativa con criterios homoxéneos en todo o territorio nacional.

A Administración pasa, de concibirse como poder público, a facelo como prestadora de servizos e, neste proceso, comeza a importación de técnicas de xestión desenvolvidas no sector privado:

- a dirección por obxectivos, que supón a formulación dos obxectivos que conseguir en cada servizo xestionado;
- o sistema de control de xestión, a función do cal é determinar se os recursos públicos se empregan con eficiencia e se os resultados conseguidos están de acordo cos obxectivos fixados; pola contra, a avaliación das políticas públicas centraríase na relación existente entre as políticas executadas e o seu impacto no público. O sistema de control da xestión (que se refire tanto ó control da execución como á avaliación dos resultados) debe incluír: un proceso de control, a estrutura de control e os ins-

trumentos de control (plan de xestión, cadro de control, cadro de mando).

Con estas premisas pódese deduci-la necesidade de establecer indicadores de actuación administrativa de ámbito autonómico, que permitan obter unha análise comparativa do conxunto das administracións públicas.

No ámbito estatal créase o Observatorio da Calidade dos Servicios Públicos, que se ocupa da medida de calidade obxectiva namentres ca outros institutos, coma o Centro de Investigacións Sociolóxicas, se ocupan dos aspectos subxectivos (satisfacción externa).

Pódese concluír así que a actuación administrativa se lexitima non só a través dunha medición obxectiva da calidade senón tamén de satisfacción subxectiva do público.

No coloquio posterior falouse da necesidade dun maior achegamento dos cargos directivos ós funcionarios ó seu cargo, que podería supor un incremento da calidade do servizo, e unha maior harmonización da claridade con cumprimento doutros obxectivos de economía e eficiencia.

D. F. J. Álvarez Santamaría, subdirector xeral do Ministerio de Cultura, desenvolveu o tema "Da planificación presupostaria á xestión do déficit".

Parte da consideración da reforma presupostaria como proceso continuo.

Podería pensarse na técnica presupostaria como unha técnica xeral de organización que se pode aplicar tanto a institucións públicas coma privadas; fronte a esta idea, o presuposto tamén se pode considerar unha institución peculiar das organizacións públicas, que xorde e se desenvolve nun contexto político e social ben delimitado, que cabería situar en paralelo ó Estado liberal contemporáneo.

O presuposto pode ser estudiado desde unha perspectiva xurídica, económica ou política (a toma de decisións refírese sempre nas organizacións públicas ó presuposto; e a historia da Administración subministra información á hora de determina-los límites, condicionamentos e caracteres que, en cada momento e lugar, configuran a institución do presuposto)

Calquera reforma presupostaria ha de partir de que:

- o presuposto non só é unha cuestión técnica senón tamén política;

■ o presuposto afecta ás institucións parlamentarias.

O presupostos configúrase como un produto dos cambios políticos e constitúese como unha institución parlamentaria dirixida ó control do executivo polo lexislativo.

Os países de tradición liberal e representativa son os primeiros en introduci-la idea de presuposto; as ideas de participación do executivo e o lexislativo nun só produto e de límite encóntranse na actualidade en tódolos modelos presupostarios existentes.

O presuposto caracterízase polo seu carácter previsor, a idea de equilibrio entre gastos e ingresos, a súa regularidade e periodicidade, a súa forma contable e por supor unha estimación de ingresos e un vínculo ó executivo nos gastos.

Os principios que o rexen son numerosos: competencia, universalidade (comprende tódolos gastos e tódolos ingresos), unidade, especialidade (cualitativa, cuantitativa e temporal), claridade, anualidade, publicidade, integridade, unidade de caixa,...

Dentro do ciclo presupostario distínguense catro fases:

- elaboración: correspóndelle ó Goberno, de forma centralizada
- exame, emenda e aprobación: competencia das Cortes
- execución: pola Administración
- control: internamente da Intervención Xeral da Administración do Estado e externamente do Tribunal de Contas.

Historicamente débese entende-lo presuposto como institución de control parlamentario que, no seu seo, leva implícita a idea de confrontación entre poderes.

No concepto de presuposto aparecen implicados catro aspectos: o control, a economía, a xestión e a técnica de adopción de decisións.

A ilimitada serie de obxectivos que ten o sector público confírenlle ó presuposto un carácter conflictivo e de negociación. Pódese falar de dous enfoques presupostarios:

- tradicional, baseado nunha lóxica política de control
- global, baseado nunha lóxica económica de eficiencia.

O método tradicional de planificación xera moitas análises teóricas, sen que exista un programa práctico que aplicar, e nos estudos reais dálles demasiada importancia ós

intereses pragmáticos, sen establecer unha planificación estratéxica a longo prazo.

Un modelo de planificación estratéxica levaría consigo: a investigación e análise de datos básicos; o diagnóstico de tendencias e necesidades; a manifestación de metas e obxectivos; a formulación e análises das alternativas e a determinación de alternativas políticas e recomendacións.

A formulación de plans estratéxicos baseada no concepto dun horizonte para a planificación afástase do enfoque tradicional, acumulativo de elaboración de plans de desenvolvemento.

No proceso de formulación de metas suxírese un enfoque deductivo, que reflecta as actitudes da colectividade, a través dunha inicial formulación baseada nas tendencias sociais, e un ensaio posterior para medi-lo grao de aceptación conseguido. Han de se ter en conta as metas das persoas e das institucións, as demandas (non só actualmente senón que é preciso realizar un prognóstico dos desexos e necesidades futuras), os conflitos entre metas e os efectos da consecución dunha meta sobre a posibilidade de alcanzar outras; ademais, as metas expresadas en termos amplos e xerais adoitan lograr facilmente a aprobación popular.

Posteriormente esas metas han de se traducir en políticas públicas (básica, lexislativa ou técnica), segundo os elementos que o formulador do plan e o público consideren relevantes e segundo os obxectivos inherentes á estrutura lexislativa e administrativa responsable do cumprimento do plan.

Pódese concibi-lo presuposto como un instrumento para satisfacer as necesidades dos diversos servizos que traballan para comunidade (ministerios e os seus centros xestores). Adóitase critica-lo presuposto por ser un obstáculo para a xestión; para solucionar isto, aparece o presuposto con base cero (consiste en ir elaborando o presuposto desde as unidades de liña cunha revisión radical dos cometidos e modos de actuar das mesmas; vaise elaborando radicalmente respecto de actividades e gastos e vaise ascendendo ó longo da pirámide organizativa); mais a súa implantación resulta imposible.

A primeira reforma que precisa do presuposto é a reforma tecnocrática.

Aínda que a relación entre economía e presuposto é evidente, resulta complicado coordinar planificación a longo

prazo e programación a curto prazo ou presupostar. En España, á luz dos últimos acontecementos nesta materia, obsérvase que hoxe a visión económica condiciona de forma absoluta a confección do presupostos, de xeito que a elaboración do presuposto propiamente dito convértese nunha tarefa de escasa importancia e contido real.

Respecto dos problemas que hoxe atopamos no noso sistema de elaboración de presupostos destacan: a tensión entre unha estrutura funcional e unha estrutura por mercados, entre unha estrutura tradicional e outra baseada en órganos *ad hoc*; os propios medios con que conta a organización que, en ocasións, tamén operan como límite (medios coma o poder, a técnica, as axudas ó cálculo ou a capacidade de obter información doutros), de forma que a elección de medios técnicos, a súa configuración específica e a decisión sobre o seu uso convértense, malia o seu carácter esencialmente operativo, en decisións políticas.

No coloquio que seguiu a esta intervención falouse sobre o xeito de realizar proceso de planificación presupostaria e xestión do déficit, desde que un goberno accede ó poder ata a elaboración presupostaria anual. O relator advertiu que é preciso ter en conta non só os obxectivos da Administración pública senón tamén os gastos consolidados e inescusables; existe un compromiso público sobre a marxe de xestión presupostaria e, sobre iso, haberá que volver a definir obxectivos e gastos; a idea da escaseza de recursos é esencial e o déficit propicia unha axeitada xestión de recursos escasos.

Tamén se interrogou sobre a lóxica de que, en materia orzamentaria o estudio o elaboren técnicos e a aprobación dependa dos intereses políticos. Neste sentido o relator respondeu que os técnicos deben posuír unha certa sensibilidade política e que, como a adopción de decisións tecnocráticas non é defendible, é preciso que as decisións se tomen nunha instancia política.

D. Carlos Alba Tecedor, catedrático de ciencia política da Universidade Autónoma de Madrid e presidente da Asociación Española de Ciencia Política e da Administración, disertou verbo de "Estado e mercado. Eficacia, *performance* da Administración".

Hoxe en día está de moda o chamado *public management*, mais non se estudia a institución estatal, o sector público xeral.

Nos anos sesenta e setenta, no campo da ciencia política, primaba a análise *behaviourista* fronte ó institucionalismo descarnado. A énfase, polo tanto, ponse no comportamento dos individuos, como reacción fronte ó institucionalismo, demasiado formalista.

O problema daquela era o descoñecemento do medio político; sabíanse os intereses formulados ós políticos e que estes converten en decisións.

Posteriormente a énfase transládase dos intereses da sociedade ó produto, ás decisións.

A partir dos oitenta un grupo de investigadores tenta recupera-la análise institucional (neoinstitucionalismo), partindo de que o comportamento desenvólvese no seo de organizacións.

Todo sistema político actual caracterízase pola creación dunha complexa rede de organizacións.

Á fin a estrutura organizativa de cada país forza a recoñecer que non abonda coa análise do comportamento senón que se require un coñecemento das estruturas políticas.

¿Por que esta viraxe cara ás institucións? Nos anos oitenta redescóbrese o Estado (a través das teorías marxistas) como actor político de importancia e xérase unha preocupación por coñece-lo funcionamento interno do sistema político.

Caben a este respecto tres opinións:

- a estrutura sempre é variable dependente; débense ter en conta os factores socioeconómicos; é a vida a que determina a complexidade organizativa.
- a estrutura é variable independente: a calidade ou o tipo de organización determina os seus resultados.
- as estruturas políticas son ámbalas cousas: os factores organizativos inflúen nos procesos históricos.

A estrutura política e governamental demasiado complexa e dificulta todo intento de análise.

A estrutura governamental comprende:

- a división ministerial e os seus organismos internos
- a estrutura do sistema de goberno, relación entre os seus compoñentes, tipo de división de poderes e responsabilidade dos diversos niveis gobernamentais, a forma na que o Goberno organiza o seu traballo e a medida en que se vale de organizacións non ministe-

riais, aspectos estruturais da participación organizada no Goberno.

Faise preciso defini-lo público.

As organizacións públicas son importantes porque actúan como intermediarios entre o cidadán e o sector público, e utilizan recursos asignados por este último.

Mais a distinción público/privado ten fronteiras difusas e imponse atender ós modelos de interacción entre os ámbitos público e privado. Trátase dunha análise dinámica; análise dos procesos de cambio en organizacións político-públicas, que provoca a alteración das fronteiras entre o público e o privado.

Hai que atender ó feito do maior intervencionismo estatal, pero tamén ó feito de que o fracaso do público supón que o sector privado se espalle. Pero o maior intervencionismo estatal non significa necesariamente máis organizacións.

Tamén está o mundo das organizacións paraestatais, que, moitas veces, se subtrae ó control parlamentario e outros mecanismos de auditoría pública.

Un fenómeno que chamou a atención foi o crecemento do Estado e Rowles estudiou a súa medición e os problemas que xera.

O burócrata non se satisfai coa maior venda dos produtos; non hai estímulo, non hai motivación.

Hai quen opina que, no público, o beneficio supón aumenta-lo presuposto e xerar zonas de seguridade para casos de recorte orzamentario.

¿Que analizar para coñece-la situación actual?

- a extensión do complexo estatal, en termos estruturais e de políticas públicas
- o tamaño desa organización governamental (por gasto, nivel de emprego público, porcentaxe de ingreso público respecto do PIB, ...)
- ámbito das actividades estatais
- grao de centralización do poder
- número de gobernos dentro do territorio
- índice de federalismo
- importancia do ámbito paraestatal e número de industrias nacionalizadas
- volume de subcontratación

- relacións entre altos políticos e altos funcionarios
- número de axencias centrais
- volume e estrutura de procedementos e regulacións
- estrutura de participación

O problema hoxe é a redución do Estado; e fálase de privatización: o mercado esténdese a un ámbito antes estatal.

Pero, ¿a que chamamos privatización? Podemos entendela coma un proxecto político, como medida continxente e conxuntural que pretende resolver un problema puntual e concreto, ou como unha estratexia política a curto prazo, táctica intermedia entre as dúas anteriores.

Lane dinos que o problema de determina-lo tamaño do Estado require a contestación a cinco preguntas:

- o lugar que ocupa a autoridade estatal na sociedade
- a proporción dos recursos totais da sociedade que reverten ó Estado
- o tamaño do orzamento
- os medios de produción de propiedade estatal
- o volume de man de obra empregada polo Estado.

En conxunto preténdese establece-lo equilibrio entre políticas públicas e intervención do mercado. Para responder a isto, os autores pregúntanse, por exemplo, cal dos dous consegue face-lo mesmo co menor custo.

A eficiencia é facilmente medible (relación entre recursos utilizados e produtos obtidos) pero non a eficacia da organización como grao de realización das súas metas. E o problema aquí residirá na dificultade de definición das metas.

Tamén se fai preciso recuperar e mellora-los mecanismos de control e responsabilidade.

A OCDE sinala, nun dos seus últimos informes, que é moi difícil falar de resultados e logros con xestores, as axencias dos cales están rixidamente gobernadas por regras e regulamentos, e onde os resultados ou os logros non son unha prioridade.

Un grupo desta organización, PUMA, pretendeu mellora-la medición e avaliación das organizacións gobernamentais, en termos de índices económicos e de eficiencia e de efectividade.

D. José Ángel Veiga Abeledo, director xeral de Organización e Sistemas Informáticos da Xunta de Galicia, puxo fin

a estas xornadas co seu relatorio sobre "A informática administrativa en época de crise".

Na evolución da tecnoloxía da información pódense distinguir tres etapas:

- de 1960 a 1980, a era do CPD
- de 1980 a 1995, a era do Micro
- de 1995 en adiante, a era das redes

Na evolución actual podemos observar como a organización e arquitectura tecnolóxica vanse fusionando.

O nivel de gasto en tecnoloxía da información medra co tempo; a relación entre estratexia da organización e tecnoloxía pode ser: de subordinación (cando o investimento en tecnoloxía se orienta só á redución de custos), de non coordinación (emprégase por razóns de atractivo tecnolóxico), de coordinación e aliñación (soporta a estratexia) ou de interdependencia estratéxica (proactividade estratéxica/tecnolóxica).

Nos anos 80/90, o nivel de gasto en tecnoloxía da información aumenta nun 350%. Hoxe o gasto representa o 50% dos gastos anuais de capital nas grandes empresas. Pouco e pouco, a tecnoloxía de información considérase un elemento máis da planificación estratéxica, pois preténdense obter vantaxes competitivas con base nela.

A importancia da informática no día a día é indubidable: diñeiro electrónico, servizo 003, concursos de televisión, vixilancia a distancia, caixeiros automáticos...

Hoxe en día a crise do sector é evidente; as grandes empresas (IBM, DIGITAL, UNISYS...), realizaron drásticos recortes nos cadros de persoal. A evolución na concepción do software maniféstao: de motor de futuro pasa a evidenciarse a necesidade de crear un software novo.

Para palia-la crise, prodúcese unha reestructuración interna e os grandes fabricantes alíanse. Para evita-lo illamento, implícanse os xestores na planificación, e concíbese á tecnoloxía como instrumento de mellora. Contra o avance da innovación, créase unha arquitectura corporativa definida e homoxénea. Para reduci-los erros do software e a insatisfacción do usuario, adóptanse métodos e ferramentas de enxeñería do software. Contra o encarecemento da tecnoloxía da información, aparece a técnica do *outsourcing*.

A reacción ante a crise desenvólvese en doce regras:

- planificación contingente e revisable en ciclos curtos
- revisións limitadas, orientadas cara ó pragmatismo
- desenvolvemento orientado a resultados parciais
- prolongación do ciclo de vida dos sistemas
- resultados a curto prazo
- preparación permanente para o cambio
- metodoloxías de fácil manexo
- o práctico antes có perfecto
- uso de ferramentas que automaticen a planificación e o desenvolvemento
- orientación cara á calidade
- esquema de coordinación, participación
- uso das novas posibilidades das redes para mellorar o funcionamento e reducir custos

O paradoxo da tecnoloxía maniféstase en que, aínda que todos perciben que é cada vez máis necesaria, o mesmo tempo que se considera complicada, cambiante, cara e difícil de valorar, o que conduce á subcontratación.

Dentro da administración obsérvase unha falta de planificación informática en tódolos ámbitos: compras, persoal, formación...

O investimento en informática respecto do gasto total das administracións públicas en España (0,3%), está por baixo da media europea (0,6%).

¿Como se chega á subcontratación? En principio pártese da necesidade de investir en tecnoloxía para modernizarse; pero falta persoal axeitado e tempo, outras actuacións teñen prioridade; recórrese así á asistencia técnica temporal, á subcontratación; isto debe limitarse á creación de escala e dotación, de forma que se chegue a substituí-la asistencia técnica.

Á hora de desenvolver unha política de subcontratación cómpre responder tres preguntas: ¿Que funcións de tecnoloxía da información subcontrato? ¿Como subcontrato? ¿Como controlo os resultados? O *outsourcing* selectivo supón que a subcontratación non debe implicar dependencia do provedor.

Da experiencia obtida, pódense establecer certas normas: Non usa-lo contrato de servicios do vendedor; a subcontratación dunha función require o mellor manager interno

para o seu control; pedir referencias; información constante ó persoal propio; fixar elementos de medida da calidade do servizo; incluír cláusulas de penalización; definir mecanismos de información periódica; incluír cláusulas de non obsolescencia.

Hoxe, o *outsourcing* emprégase para cambiar de plataforma, para buscar rapidamente novos perfís, para dinamiza-la estrutura interna existente, para implantar tecnoloxía da información en menos tempo, para reducir custos... Os grandes contratos de *outsourcing* incluíron case sempre a incorporación de persoal ó organismo ou compañía creada para o efecto.

D. Manuel Arenilla Sáez concluíu a xornada cunha exposición das ideas xerais que se poden extraer de cada unha das intervencións dos relatores. 