

Ignacio  
López-Chaves  
y Castro

Bolseiro  
da EGAP

## Seminario internacional sobre a reforma administrativa

Santiago de Compostela, 20, 21 e 22 de abril de 1995

<sup>1</sup> Neste sentido, o profesor D'ORS sinala que "el concepto de *iustitia* es más propio de los filósofos que de los juristas. (...) La idea de "dar a cada uno lo suyo" se encuentra (quizás inspirado por Protágoras) ya en Platón (*rep.* 331 e) y constituye un tópico del pensamiento antiguo (*rhet. ad Herem.* 3, 2, 3: *iustitia est aequitas ius cuique re tribuens pro dignitate cuique*; Cicerón, *de inv.* 2, 53, 160: *...suam cuique tribuens dignitatem*; y de *re publ.* 3, 11, 8 y 3, 14, 15.)". D'ORS, A., *Derecho privado romano*, EUNSA, Pamplona, 1983, p.44.

<sup>2</sup> RODRÍGUEZ, D., "Reforma e modernización da Administración pública galega" en *Revista Galega de Administración Pública* nº 5, 1993, p. 11.

Desde Platón e Aristóteles, os teóricos do Estado buscaron un modelo que poida logra-la máxima xustiza nun mundo de homes reais e de grupos de intereses que, en moitas ocasións, dificultan a posibilidade de execución desa tarefa de xustiza como "*constant et perpetua voluntas ius suum cuique tribuendi*" (*Digesto* I: I, 10 pr.)<sup>1</sup>.

A Administración como "conjunto de medios personales y materiales de que se vale el Estado para hacer efectivo el interés general"<sup>2</sup>, non pode permanecer indiferente ante a necesidade de adaptarse continuamente para lograr unha maior xustiza en tódalas súas actuacións, xustiza que esixirá adaptarse continuamente ós cambios que, en tódalas súas dimensións, experimenta a vida social.

É evidente que as sociedades humanas evolucionan, cambian, modifican os seus aparatos productivos, a súas economías, os seus sistemas xurídicos e constitucionais por diversas razóns, entre elas polos cambios ideolóxicos, pola aparición de novas correntes éticas, polo crecemento económico, pola diversidade da súa produción... Se a Administración é unha consecuencia da organización humana, loxicamente debe cambiar, de acordo con esas circunstancias, a súa estrutura xurídica, política e mesmo económica.

A reforma das administracións públicas preséntase como un dos máis importantes retos que, na última década do século XX, deben asumir aquelas para se adaptaren a un novo marco de relación cos cidadáns e coa sociedade.

A reforma é unha tarefa aberta. A velocidade con que os cambios se producen na actualidade esixe que a Administración se adapte da maneira máis inmediata a aqueles, para evitar que queden obsoletas e inadecuadas para as funcións que deben cumprir.

Como xa sinalaba o preámbulo do Decreto-lei do 20 de decembro de 1956, polo que se crea a Secretaría Xeral Técnica da Presidencia do Goberno<sup>3</sup>: "El problema de la reforma administrativa se ofrece como fenómeno común a todos los estados modernos. En estos últimos años (no olvidemos que nos referimos a los años 50) ha cobrado mayor urgencia, hasta el punto de verse obligados muchos de ellos a crear órganos técnicos para el estudio y ejecución de la reforma que, como enseña la experiencia de cuantos países han tratado de llevarla a cabo, ha de encomendarse a un órgano activo y eficaz".

Non é polo tanto a reforma administrativa un tema novo na realidade administrativa, senón que, como sinalamos, a Administración, a modo de órgano dotado de vida, se ha de adaptar continua e inexorablemente ás modificacións que a vida social impón no seu constante fluír.

Pero é, como indica Bassols<sup>4</sup>, a partir da realización en Madrid, en setembro de 1956, do X Congreso internacional de ciencias administrativas, un dos relatorios do cal versaba sobre "Procedimientos para la preparación y realización de reformas administrativas", cando o tema da reforma administrativa adquire unha grande notoriedade nos diversos ambientes universitarios e académicos.<sup>5</sup>

Tradicionalmente, chamóuselle "reforma administrativa" ó intento de adapta-la Administración ós cambios sociais co

<sup>3</sup> Sobre o carácter e orixe destes organismos, *vid.* o traballo de CARRO MARTÍNEZ, A., "Secretarías Generales Técnicas", en *Consejo de Estado, Estudios de Derecho Administrativo (Libro Jubilar del Consejo de Estado)*, IEP, Madrid, 1972, pp. 261 e ss.

<sup>4</sup> BASSOLS COMA, M. e outros, *Administraciones Públicas y Ciudadanos* (Estudio sistemático de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común), "La significación de la legislación de procedimiento administrativo en el Derecho Administrativo español. Especial consideración de la L.P.A: de 1958", p. 74.

<sup>5</sup> Secretaría Xeral Técnica da Presidencia do Goberno, *La reforma administrativa en Francia*, Madrid, 1965.



fin de facer dela un instrumento apto para conformar e impulsar unha nova sociedade<sup>6</sup>.

As modernas administracións públicas vense, polo tanto, sometidas a procesos de cambio e transformación derivados, non só de procesos constitucionais<sup>6</sup> senón de esixencias de planificación<sup>7</sup>.

Pero así como noutras épocas históricas a preocupación pola organización administrativa se centraba nos aspectos xurídicos, actualmente as preocupacións esenciais radican na procura da eficacia e na redución do volume da Administración.

Toda esta actividade de reforma non pode en ningún caso desvincularse do cidadán, xa que, como sinala Rodríguez-Arana, o *punctum dolens* de calquera proceso de reforma ou modernización administrativa é que se teña ben claro que o dono, que o propietario da Administración pública é o cidadán, o que xustificaría, con estas premisas, a Administración como unha organización ó servizo do interese xeral.

Polo tanto, se a aparición no primeiro plano da actualidade política dos asuntos relacionados coa xestión pública é un feito, iso obedece a que esta cuestión recibe atención prioritaria por motivos obxectivos, que conectan con preocupacións moi sensibles da maioría dos cidadáns<sup>8</sup>.

Conscientes da importancia do tema, o Institut Européen d'Administration Publique e a Escola Galega de Administración Pública organizaron, durante os días 20, 21 e 22 de abril, nas dependencias da EGAP, o "Seminario internacional sobre a reforma administrativa".

Entre os asistentes, que superaron o número de trescentos, encontrábanse persoas implicadas no tema da reforma administrativa, a saber, ministros e viceministros, presidentes de rexións europeas, conselleiros de comunidades autónomas, rectores de universidades, directores xerais, directores de escolas de Administración, catedráticos de dereito administrativo e de ciencias da Administración, xerentes de universidades, funcionarios das distintas administracións, etc.

Tratábase, como sinalou o director da EGAP na sesión inaugural, de que, a través do seminario, se intercambiaisen experiencias e se falase a modo sobre a reforma administrativa. Neste mesmo sentido pronunciouse o conselleiro de Presidencia e Administración Pública da Xunta de Galicia, D. Dositeo Rodríguez, ó sinalar que estas xornadas, por

<sup>6</sup> En España a Constitución de 1978, cos cambios que introduce na nosa organización política, sobre todo no relativo ó establecemento das comunidades autónomas.

<sup>7</sup> O concepto de reforma débese entender nun sentido amplo, e non identifícala exclusivamente con procesos de reforma política. Seguindo ó profesor Peters, pódense resumir en tres as modificacións máis importantes que poden acontecer na esfera da Administración pública: os cambios políticos, os económicos e os de xestión. PETERS, G., "Moral in Public Service: a comparative inquiry", *RISA*, vol. 57, nº 3, setembro de 1991.

<sup>8</sup> ALMUNIA AMANN, J., prólogo do libro *Cambiar el cambio. Se pueden abolir las burocracias*, Instituto Summa, Madrid, 1992, p. 11.

un lado servirían para que os problemas que afectan á reforma administrativa fosen obxecto de análise e reflexión e, por outro, para que as repúblicas iberoamericanas e as rexións europeas amosasen as súas experiencias.

O día 20, na xornada de inauguración, o director da EGAP, Xaime Rodríguez-Arana Muñoz, destacou, amais da importancia do seminario como foro de intercambio de experiencias e instrumento para o diálogo sobre a reforma administrativa, que non era a primeira vez que na Escola se organizaba un seminario sobre esta materia, pois hai catro anos organizara un congreso sobre a reforma administrativa nas administracións rexionais. Agradeceu tamén a colaboración do *Institut Européen d'Administration Publique* e do Ministerio para as Administracións Públicas.

A continuación, Eduard Sánchez Monjó, conselleiro do Institut Européen d'Administration, que organizou o seminario coa EGAP, nunha breve intervención describiu o labor do Institut Européen d'Administration como colaborador do proceso de integración europea. Creado en 1981, está vinculado á Unión Europea e ós gobernos dos estados da mesma. Realiza accións de formación para a Administración dos distintos estados, ó mesmo tempo que colabora coas administracións rexionais. Organizou a I Conferencia de rexións para reflexionar sobre os mecanismos de participación das rexións no ámbito da Unión Europea.

Dositeo Rodríguez Rodríguez, conselleiro da Presidencia e Administración Pública da Xunta de Galicia, sinalou que a razón da realización do seminario era a conveniencia de que os problemas que afectan ás administracións públicas fosen obxecto de análise e reflexión, e ó mesmo tempo servir de foro para que as repúblicas hispanoamericanas e as rexións europeas puidesen manifesta-las súas experiencias neste campo.

A xornada de traballo comezou co relatorio de D. Jerónimo Saavedra Acevedo, ministro para as Administracións Públicas, titulado "Reforma e modernización das administracións públicas". A elección deste tema, afirmou Jerónimo Saavedra, xustifícase porque é un dos retos máis importantes co que se teñen que enfrontar tódolos días os estados modernos. No caso de España, a configuración dun modelo de Estado complexo a partir do título VIII da Constitución, e a conseguinte multiplicación de administracións públicas,



provoca que esta cuestión revista unha incidencia especialmente problemática no entendemento da actualidade do noso país.

O problema das transformacións das administracións públicas debe, en todo caso, enmarcarse nun determinado contexto. Un contexto caracterizado pola necesidade de aplicar medidas de austeridade e de control do gasto público por un lado, e por outro pola obriga de manter niveis de calidade óptimos na prestación dos servizos públicos.

O tema da reforma administrativa non constitúe tan só unha tarefa de mero perfeccionamento da xestión pública, senón que se trata dun proceso que esixe a modificación da organización e funcionamento do público. Pero a marxe de manobra a penas existe, e iso porque as prestacións públicas non poden ser constantemente cuestionadas e radicalmente reformuladas. Por iso, o enfoque adecuado da reforma debe xirar en torno a un "cambio do posible". A reforma das administracións públicas non pode deixar de facer unha análise dos obstáculos e dificultades con que estas se toparon tradicionalmente. Así, ata hai pouco tempo, existía unha grande separación entre o público e o privado, e identificábase o privado coas ideas de eficacia, austeridade, control do gasto, innovación e modernidade. Fronte a iso, as administracións públicas asociáronse ó antagónico. A demanda colectiva de gozar de administracións menos custosas e máis eficaces, que lles presten servizos de verdadeira calidade ós cidadáns, esixe a necesaria reforma do público.

Non podemos tampouco esquecer que os estados foron crecendo en canto competencias e servizos desde a Segunda guerra mundial, a raíz da implantación xeneralizada do Estado do benestar. Producíronse tamén un incremento sostido da demanda de servizos públicos por parte dos cidadáns e, ó mesmo tempo, grandes dificultades das facendas públicas para satisfacer as mesmas, o que provoca un desfase, un desaxuste entre a oferta e a demanda de servizos públicos. Isto obriga a cuestionarse a necesidade de materializa-la aspiración colectiva dunha Administración menos custosa e máis eficaz que lles preste ós cidadáns servizos de verdadeira calidade.

É, polo tanto, preciso realizar un esforzo para conter o crecemento do gasto e reducir o déficit público, pero ó mesmo tempo cómpre manter unha Administración que garanta a necesaria cohesión económica e social.

Nunha análise do proceso de reforma en España, Saavedra considera que deberían distinguirse tres etapas:

- A primeira: conformación dunha Administración democrática.
- A segunda: institucionalización dun novo modelo descentralizado.
- A terceira: incorporación á Administración central dunha serie de valores ou regras de organización.

Nesta última fase, como liñas de actuación sinalou, en primeiro lugar, o denominado Plan de modernización da Administración xeral do Estado, que supuxo unha mellora na atención ó cidadán. Por exemplo, reduciuse case nun 80% o prazo para o recoñecemento e pagamento das pensións polo INSS, reducíronse máis de 50 días os prazos de tramitación das pensións das clases pasivas e 95 días as de xubilación voluntaria ou incapacidade. Esta iniciativa permitiu unha redución ó máximo dos custos dos servicios. A segunda fase desta estratexia incorpora os plans de emprego, a redución de custos en arrendamentos e conservación de inmobles, a diminución da oferta de emprego público e, sobre todo, o establecemento do Observatorio de Calidade dos Servicios Públicos.

Unha segunda liña de actuación concérnelle á conformación dun novo esquema de relacións interadministrativas. Existen agora unhas relacións interadministrativas fundadas na cooperación e na coordinación, como é o caso das conferencias sectoriais e dos órganos multilaterais e bilaterais de colaboración administrativa.

A terceira liña é a que se refire á organización interna, mediante a redución de custos derivados de posibles hipertrofias das estruturas administrativas e a flexibilidade da Administración para así acomodarse ás variacións nas demandas dos cidadáns, á política de recursos humanos a través dunha redución neta dos empregos públicos, conxecendo a oferta de emprego público e informatizando os servicios, e ós procedementos de actuación.

O presidente da Xunta de Galicia, Manuel Fraga Iribarne, pronunciou a continuación unhas palabras de inauguración do seminario, dándolle-la benvida a tódolos expertos sobre a reforma administrativa de diversos países ou rexións de Iberoamérica, de Europa e de España, que asistiron ó seminario.

Sinalou que a reforma da Administración pública é unha tarefa aberta, porque, dado que o cambio social ocorre indefectible e inevitablemente, ou se desenvolve unha función cotiá de adaptación dos servizos públicos ás modificacións que ocorren nas estruturas sociais, ou as superestructuras administrativas quedarán nun prazo moi breve obsoletas e inoperantes. Esta transformación afecta a tódolos chanzos da Administración, desde o local ó supranacional.

Os cambios, que non só se produciron recentemente en España pola Constitución de 1978, senón tamén en Europa, a consecuencia do Tratado da Unión de 1992, e en Iberoamérica, como consecuencia dos profundos cambios socioeconómicos e políticos que están ocorrendo na presente década, e que foron obxecto de análise no seminario, fan, se é posible, máis atractivo un seminario sobre esta materia.

As fórmulas federais constitucionais dos países iberoamericanos non poden quedar en principios declarados en constitucións que logo non teñen vixencia real en forma de gobernos autónomos. O principio federativo está alcanzando o seu grao de madurez en América, orientándose as últimas reformas constitucionais, mesmo de estados tradicionalmente unitarios como Paraguai, cara a fórmulas autonómicas para os seus autogobernos.

En Europa, as rexións están adquirindo cada vez un maior protagonismo na Unión Europea. A un lado e ó outro do Atlántico prodúcese o fenómeno de que os aparatos administrativos teñen que dispoñerse debidamente para cumprir en con cada vez maior eficiencia as funcións de sempre e algunhas outras inventadas agora por esixencia de novas conxunturas.

En América o principio federativo, e en Europa o principio de subsidiariedade, constitúen hoxe por hoxe as portas principais capaces de abrílle na actualidade horizontes de longa distancia á reforma administrativa.

Segundo o principio federativo, dous ou máis grupos sociais desiguais débense organizar nunha unidade política superior mediante un vínculo xurídico de pesos e contrapesos que lles permitan ós máis débiles ou menores conserva-la súa conciencia nacional e as súas propias estruturas culturais, lingüísticas, políticas e militares. O principio de subsidiariedade é un principio que a doutrina social católica utilizou como bandeira contra totalitarismos e estatalis-



mos. Formulouno sen bautizalo o papa Pío XI, no parágrafo 35 da encíclica *Quadragesimo anno*, nestes termos: dana e perturba gravemente a recta orde social quitarlles ás comunidades menores e inferiores o que elas poden realizar e ofrecer por si mesmas, e atribuírlllo á comunidade maior e máis elevada.

Foi Juan XXIII, no parágrafo 53 da encíclica *Mater et Magistra*, o que o denominou *principio de función subsidiaria*.

O principio, que ata aí era un principio doutrina, converteuse nun principio xeral do dereito para a Unión Europea desde o momento en que o Tratado da Unión do 7 de febreiro de 1992 incluíu no Tratado constitutivo da Comunidade Europea o novo art. 3.B.

Os procesos de transferencias de competencias, que non se poden dar por pechados por ningún Estado pola necesidade de cubri-las funcións esenciais que garanten os dereitos humanos, entrañan sempre o complicado problema do traspaso de medios financeiros con que cubrilas, e o non menos complicado traspaso dos servicios e dos funcionarios que os serven. Un risco de todo iso é a posible duplicación ou triplicación de funcionarios. De aí a importancia da formulación da Administración única, a teor da cal unha función administrativa única ten que dispoñer dun funcionario ou servicio único, ou dito máis sinxelamente: ó efectuar transferencias de servicios de abaixo arriba ou de arriba a abaixo, téñense que simultanea-la apertura da nova xanela e o cerramento da vella.

Concluíu Fraga Iribarne referíndose á importancia que para Galicia ten o feito de que este "Seminario sobre a reforma administrativa" se realice nesta terra. As reformas son sempre necesarias. Pero deben de facerse en serio, non deben ser simples arranxos de fachada, reformar é facer transferencias de poder, redistribuí-las riquezas e as influencias, construír novas institucións. Fronte á actitude inmovilista e fronte á actitude revolucionaria, a actitude reformista foi e será sempre a máis realista, a máis prudente e a máis eficaz. Foi a dos romanos e a dos ingleses dos mellores tempos. E foi a nosa tamén nas nosas mellores etapas, porque o reformismo non é máis cá decisión constante e firme de mellora-las cousas razoable e gradualmente.

Tras un breve descanso interveu Robert Polet, conselleiro do Instituto Europeo de Administración Pública, que falou



do tema “Os recursos humanos e a reforma administrativa”. Na Administración pública, do mesmo xeito que nas empresas, pódese determina-la percepción da satisfacción polo consumidor ou usuario. Son varios os factores que condicionan a realización dun servizo: a calidade da xestión do persoal (recursos humanos), a calidade dos outros recursos (materiais, técnicos e financeiros) e, por último, a calidade do liderado. De todo iso sae a satisfacción do cliente, do consumidor. E non hai que esquecer que “a calidade é un cliente satisfeito”.

A xestión dos recursos humanos é fundamental. Un 50% dos factores que producen a calidade depende da calidade dos homes. De aí, polo tanto, a importancia dos factores humanos.

Evolucionaron moito os factores que determinan a xestión dos recursos humanos que non son alleos ós cambios da vida social. En primeiro lugar, a apertura cultural das persoas que traballan nas organizacións evolucionou moito. En segundo lugar, evolucionou a xestión do persoal, agora máis controlable e regulable por normas de traballo, regulamentos, leis, convenios colectivos... As actitudes respecto do elemento humano cambiaron, considerándose como un elemento fundamental do desenvolvemento. Outro factor é recoñecer que a xestión do persoal é máis sensible á evolución da cultura e dos valores ca outros elementos. Por último, a opinión pública e o mundo político expresan grandes expectativas con respecto á xestión da Administración pública.

Sobre a xestión dos recursos humanos nas organizacións, Robert Polet sinalou que na xestión do persoal se constata o problema de selección dese persoal. Unha vez seleccionado é preciso integralo e, por último, cómpre asignarlle un posto de traballo, un servizo. A formación é tamén unha peza clave no desenvolvemento da función, que afectará ó rendemento individual. Na xestión de recursos humanos pódense distinguir tres tipos de modelos:

1. O modelo tradicional de xestión de persoal, de tipo piramidal, onde os obxectivos, os métodos e os procesos están perfectamente definidos.
2. O modelo de xestión de persoal, no que xa se establece un contrato psicolóxico entre a organización e o empregado. Presúmese que o empregado ten unhas capaci-

dades e as pode desenvolver. Na maior parte das administracións evolucionouse neste sentido.

3. Xestión de recursos humanos con “novo estilo de xestión de persoal”, concibido para unha sociedade moi evolutiva e moi cambiante. É o modelo da pirámide invertida: os membros do cadro persoal concíbense como pequenos empresarios, actuando de acordo coa estratexia da empresa. Ós empregados dáselles uns obxectivos e os equipos básicos, concedéndolles unha ampla marxe de autonomía para así acadar uns obxectivos asignados á organización.

Expuxo tamén Robert Polet as tendencias de evolución da Administración na Unión Europea, sinalando que na base das reformas administrativas se atopa, por un lado, a aplicación do principio de libre circulación de traballadores, e por outro lado, a busca dunha maior eficacia e efectividade dentro dun contexto de escasos recursos presupostarios. Así, nalgúns países obsérvase unha tendencia á descentralización (Alemaña, España, Italia, ...), e noutros realizouse un desconxestionamento, confiándose á Administración do territorio uns servizos a nivel rexional que non teñen un poder legislativo propio.

As reformas tamén se produciron no marco da xestión dos programas políticos, na xestión de recursos humanos, na xestión das relacións exteriores, concibindo o cidadán como un cliente dos servizos públicos ou mesmo un accionista, na xestión financeira, por medio da elaboración de presupostos de programas, do marco e a elaboración de presupostos para varios anos, na xestión da responsabilidade e, por último, no desenvolvemento da xestión, mediante o establecemento de asesoramento de xestión interna.

Pola tarde, Robert Polet falou da experiencia de Bélxica. Bélxica ten a particularidade de contar no norte cunha poboación de lingua flamenga e no sur cunha poboación de lingua francesa. Pero ademais, no leste hai unha comunidade de lingua alemana e no centro da zona flamenga, en Bruxelas, fálase maioritariamente francés.

En Bélxica a estrutura federal consta de seis compoñentes: tres comunidades e tres rexións. A evolución cara a esta estruturación do Estado belga xorde xa a comezos do século XX e conságrase en 1980, cando nacen esas tres comunidades e rexións. A distinción entre unhas e outras está

nas materias sobre as que teñen competencias. Así, por exemplo, en educación só as comunidades son competentes. O Estado federal só pode fixa-la idade escolar, non tendo sequera un ministerio de educación.

Cada comunidade e rexión ten o seu propio Parlamento e o seu propio Goberno, de tal xeito que en Bélxica existen tres parlamentos e tres gobernos (o Parlamento flamengo, o da rexión de Bruxelas e o da rexión de Valonia), tres ministros de obras públicas (o de Valonia, o de Bruxelas e o do Goberno flamengo), ... Unha corte de arbitraje establece a posición legal en caso de conflito de competencias entre o Estado e as institucións rexionais ou ben entre estas últimas.

A estrutura do país poderíase resumir do seguinte xeito:

- A nivel federal: o órgano de representantes, o Senado, o rei e o Goberno federal.
- A nivel comunitario: a comunidade xermano falante, a comunidade franco parlante, a comunidade flamenga.
- A nivel rexional: a rexión valona, a rexión de Bruxelas, a rexión flamenga.
- A nivel provincial: as cinco provincias valonas, o territorio de Bruxelas, as cinco provincias flamengas.
- A nivel municipal: os municipios valóns, os 19 municipios de Bruxelas, os municipios flamengos.

No relativo ó financiamento, o Estado federal é quen recibe e xestiona os impostos máis importantes (imposto da renda, imposto sobre o valor engadido), e os redistribúe entre as rexións e as comunidades. Determínase a distribución pola Constitución de acordo cuns criterios obxectivos como poboación, superficie... As rexións dispoñen dun poder fiscal limitado e as rexións aínda menos, o que é insuficiente para a xestión das súas actividades.

A nivel administrativo, en todas estas reformas non houbo unha multiplicación de funcionarios, porque se produciu unha transferencia deles.

Concluída a súa intervención, preguntáronlle os asistentes sobre o repartimento do financiamento entre o Estado federal, as comunidades e rexións, sobre a maneira de participa-las rexións na implantación e financiamento das políticas federais, como por exemplo a Seguridade Social, e sobre os tribunais competentes en caso de conflito.

A última intervención do día correspondeulle a Christoph Demke, profesor do Instituto Europeo de Administra-



ción Pública, o relatorio do cal versou sobre a experiencia alemana.

Comezou describindo Alemaña coa súa poboación, situación económica, etc. Alemaña é un país descentralizado con 16 *länder*, que non son rexións senón estados. Cada un deles ten a súa propia Constitución e teñen todos eles as mesmas competencias lexislativas. Despois da reunificación continuou sendo un Estado descentralizado.

En Alemaña hai seis millóns e medio de traballadores no sector público, que representan o 13% do emprego total. Pero desa porcentaxe case a súa totalidade está constituída por funcionarios, xa que en Alemaña hai poucas empresas públicas. Por iso se afirma que hai que reformar e reducir este sector goberamental por ser demasiado grande.

Nas últimas eleccións tódolos partidos defendían a redución do número de funcionarios, pero na práctica só se suprimiu o Ministerio de Agricultura, Correos e Transporte. Outras propostas eran as de delegar funcionarios noutros ministerios, delegar en administracións subordinadas, privatizar algúns servizos públicos...

Pero todas estas reformas terían obstáculos políticos. A redución de ministerios implica a redución de ministros, de secretarios de Estado, de directores xerais, de xefes de departamento...

Outro fenómeno actual en Alemaña é a crecente interdependencia a nivel internacional: Unión Europea, Consello de Europa, UEO, OCDE, etc. A necesidade de levar a cabo as directivas da UE obrigou á adaptación dos funcionarios ás novas fontes do dereito alemán, cos conseguintes cursos de formación.

Sinalou tamén que en Alemaña se está executando unha reforma legal e constitucional desde hai dous anos. Os art. 71 e seguintes da Lei fundamental de Bonn determinan a estrutura interna da República Federal de Alemaña. De acordo co art. 72.2, o *Bund* pode actuar sempre e cando esta acción se requira en vista da uniformidade do nivel de vida. Este artigo orixinou conflito cos *länder*, xa que se lle quería dar ó Estado central competencias máis amplas nesta materia e o TC déulle-la razón ós *länder*.

No coloquio posterior á súa intervención preguntóuse-lle sobre as competencias en materia de política exterior dos *länder* e sobre as reformas que sobre función pública se produciron recentemente en Alemaña.

O venres 21, na sesión matinal, examinouse o modelo de reforma administrativa de Galicia.

En primeiro lugar, interveu Xaime Bouzada Romero, inspector xeral de Servicios da Xunta de Galicia, que falou sobre a inspección xeral de servicios e a reforma administrativa.

En 1990 comezou o “Programa de reforma administrativa da Xunta de Galicia”, que persegue o logro de dous obxectivos básicos: que a Administración autonómica de Galicia sexa máis eficaz e que estea ó servizo do cidadán. Para a consecución destes obxectivos puxéronse en marcha un conxunto de actuacións, que son:

- A regularización da función pública de Galicia.
- A codificación normativa.
- O establecemento do sistema de xestión de procedementos administrativos.
- A creación do sistema de información administrativa e atención ó cidadán.
- A formación dos empregados públicos.
- A avaliación do rendemento das unidades administrativas.

Unha operación desta complexidade esixía a existencia dun sistema organizativo específico composto polos seguintes órganos:

- A Comisión Central de Racionalización Administrativa.
- As comisións provinciais de Racionalización Administrativa.
- A Inspección de Servicios.

A Inspección Xeral de Servicios configúrase como un órgano central de impulso da reforma administrativa con carácter único e competencia global en toda a Comunidade Autónoma. Ademais das funcións clásicas de velar polo cumprimento da legalidade vixente, cumpre unha función de *consulting* interno que axude a mellora-lo funcionamento da Administración autonómica, constituíndose en órgano motor e dinamizador de toda a actividade administrativa.

A análise desta última función, por constituí-lo obxecto específico da súa intervención, fíxoa explicando o papel que a Inspección Xeral de Servicios desenvolve nas actuacións en que se concreta a reforma administrativa en Galicia.

No relativo ó sistema de xestión de procedementos, que ten por obxectivo dota-la Xunta de Galicia dunha plataforma informática que permita resolver de forma eficaz, racional e homoxénea a xestión e o seguimento dos procedementos administrativos, o papel da Inspección Xeral de Servicios céntrase nos seus aspectos funcionais, posto que dos aspectos técnicos é responsable a Dirección Xeral de Organización e Sistemas Informáticos.

Poucas cosas, sinalou Xaime Bouzada, hai máis cambiantes cós procedementos administrativos. Por iso, ó selo SXPA un sistema coa dobre finalidade de axudar á xestión e facilitar información sobre a mesma, resulta imprescindible coñecer coa suficiente antelación a entrada en vigor dos mesmos ou das súas modificacións. Con este fin, a Orde da Consellería da Presidencia e Administración Pública do 9 de novembro de 1993 establece que os procedementos administrativos por instancia de parte, emanados das consellerías da Xunta de Galicia, dos seus centros directivos e organismos autónomos requiren o informe favorable da Inspección Xeral de Servicios para poder ser publicados no *Diario Oficial de Galicia*.

No relativo ó sistema de información administrativa e atención ó cidadán, a súa xestión encomendóuselle integramente á Inspección Xeral de Servicios. O sistema componse de tres dispositivos básicos:

- O teléfono de información administrativa e atención ó cidadán, instalado na Central para Comunicacions de Operativos de Galicia.
- A rede de oficinas de información administrativa e atención ó cidadán, composta por 45 oficinas situadas nos servicios centrais das consellerías e nas delegacións ou direccións provinciais ou territoriais.
- Os puntos de información administrativa e atención ó cidadán (PIC), situados na Coruña, Lugo, Ourense, Pontevedra, Ferrol, Santiago e Vigo.

Tamén falou Xaime Bouzada da avaliación do rendemento na Lei de reforma da función pública de Galicia. A grande novidade é a regulación da avaliación do desempeño que, como di a exposición de motivos, "(...) permita corrixir as deficiencias que se detectan no funcionamento das distintas unidades administrativas, así como permitir unha máis adecuada valoración dos postos de traballo". A lei incorpora ó réxime galego da función pública a avaliación do



rendemento a través do artigo 63 bis e a disposición transitoria décimo sexta. Optou a lei por unha valoración do rendemento de unidades administrativas que agrupan a un conxunto de funcionarios públicos e non unha valoración dos funcionarios individualmente considerados. De acordo con iso establécense, cos responsables da consellería e das distintas unidades administrativas, uns obxectivos de mellora, tendo en conta indicadores de actividade, calidade e impacto, que conseguir no seguinte exercicio económico, e, rematado este, compáranse os resultados de ámbolos exercicios económicos. Esta comparación, unida ó coñecemento do día a día das mesmas, servirlle de base á Inspección Xeral de Servicios para elabora-lo informe previo ó que se fai referencia no apartado 4 do artigo 63 bis; o dito informe trasladaráselle á Comisión de Avaliación para que cualifique a unidade administrativa nun dos niveis de valoración que regulamentariamente se establezan.

Deste xeito, a Comunidade Autónoma galega vai se-la única en España que dispón, por mandato legal, de, probablemente, a técnica máis avanzada das existentes para mellora-la eficacia das administracións públicas.

A seguinte intervención correu a cargo de Francisco José Serna Gómez, director xeral da Asesoría Xurídica Xeral da Xunta de Galicia, cun relatorio que versou sobre “A reforma administrativa e a refundición normativa”.

Explicou no seu relatorio a refundición normativa da Xunta de Galicia no relativo á reforma administrativa, pola razón de que foi precisamente a esa Asesoría Xurídica á que se lle encomendou a misión de revisa-la normativa procedemental da Comunidade Autónoma co fin de que, tralo correspondente labor de sistematización, actualización e refundición, fose posible dota-lo conxunto da reforma emprendida do adecuado soporte xurídico-normativo que permitise garanti-la boa fin da mesma.

Comezou o seu relatorio cunha reflexión xeral sobre a problemática do ordenamento xurídico-administrativo, con especial referencia ós ordenamentos autonómicos.

No tocante ó proceso de refundición normativa, a metodoloxía do traballo desenvolveuse en tres fases ou secuencias consecutivas:

1<sup>o</sup> Recompilación das normas xurídicas existentes.

2<sup>a</sup> Actualización ou posta ó día das mesmas.

3ª Integración das normas recompiladas nunha unidade sistemática que facilite a súa compilación de ano en ano.

A posta en marcha do traballo esixiu, como punto de partida previo, a elaboración duns catálogos de tódolos procedementos administrativos tramitados pola Administración da Comunidade Autónoma. A continuación, coñecida a realidade da situación, é cando verdadeiramente se puido comezas as fases de recompilación, modificación e integración das normas; as tarefas que se realizaron foron: en primeiro lugar, unha detida análise de toda a normativa; en segundo lugar, procedeuse a analiza-las posibles concordancias das normas autonómicas coas do ordenamento estatal e mesmo comunitario; por último, procedeuse a realiza-las correspondentes propostas de actualización, integración ou refundición das normas.

A continuación interveu Joaquín López-Rúa Soler, director xeral da Función Pública da Xunta de Galicia, que tratou o tema da función pública de Galicia e a reforma administrativa.

Despois dunha breve introducción, desenvolveu a súa exposición dividíndoa en tres apartados: desenvolvemento da función pública da Xunta de Galicia, o futuro próximo e os pactos sindicais.

No primeiro falou da situación existente con anterioridade a 1990, ano en que os empregados públicos ó servizo da Xunta de Galicia ascendían a 38.000 efectivos, dos que 23.000 eran docentes, 4.000 funcionarios, cerca de 2.000 interinos e ó redor de 4.000 laborais. A falta case total de normativa propia da Comunidade Autónoma era un dato que sinalar. Esta situación continuou ata o 26 de maio de 1988, data en que aprobou o Parlamento de Galicia a Lei da función pública da Comunidade; a Xunta aprobou o 23 de febreiro de 1989 o I Convenio colectivo do persoal laboral da Xunta de Galicia.

No período 1990-1994 sinalou que o primeiro obstáculo para a aplicación da lei xurdiu, á parte de na falta dos seus regulamentos e normas complementarias, na modificación, por diversas razóns, que se realizou da Lei estatal de medidas para a reforma, é dicir, a tantas veces repetida Lei 30/84.

Por iso o primeiro que tivo que facerse foi a modificación da lei de Galicia, que se aprobou mediante a Lei do 9 de marzo de 1991. Coa lei aprobada, houbo de adoptarse unha

serie de medidas, entre elas, integrar nos corpos creados pola mesma os funcionarios que foran transferidos doutras administracións, principalmente do Estado.

Tamén era necesario dota-la Administración das normas precisas para que esta lei puidese levarse a cabo, o que se logrou a través de diversos regulamentos aprobados mediante Decreto da Xunta do 20 de marzo de 1991.

A oferta de emprego público foi aprobada polo Decreto 225/1991, do 30 de maio, e nela incluíronse máis de tres mil prazas.

Neste período non se debe esquecer a institución da Inspección Xeral de Servicios, peza clave para a reforma administrativa, e o estudio da cal, como sinalou López-Rúa, realizou o director xeral da mesma na anterior intervención.

Por último, neste período hai que menciona-la grande colaboración e axuda que prestaron as centrais sindicais.

O futuro da función pública, como sinalou López-Rúa, é dicir, a organización dos recursos humanos da Administración, pasa por adaptarse ás novas realidades sociais, obrigándoa a reformarse continuamente. Neste sentido, referiuse a algunhas das novidades da nova Lei da función pública de Galicia, entre elas ó xa citado artigo 63 bis, ós artigos 27, 29, 55.5, ...

Concluíu a súa exposición referíndose ós pactos sindicais, ás mesas de negociación, ó acordo denominado "Homologación do persoal laboral" e, por último, ó acordo do 14 de xullo de 1994, todo iso enmarcado dentro das relacións Administración-sindicatos, punto de grande importancia no tema da función pública.

Tralo descanso correspondeulle a Xaime Rodríguez-Arana Muñoz, director da EGAP, falar do tema da "Reforma administrativa e formación de funcionarios".

Comezou sinalando a satisfacción que, como director da EGAP, lle supoñía a realización deste "Seminario internacional sobre a reforma administrativa", que se presentaba como acto central do quinto aniversario da EGAP. Destacou, así mesmo, a función da Escola como centro de formación de funcionarios, na que tódalas actuacións están presididas pola idea de servicio á comunidade.

Trátase, como sinalou Rodríguez-Arana, de ver detrás de todo proceso administrativo o cidadán, e así puxo o exem-



plo das vivendas de protección oficial nas que, detrás de tódolos papeis, hai cidadáns que esperan un bo servicio da Administración.

A Administración ha de asumir, trala crise do Estado do benestar, un novo papel. O problema agora é a explosión do gasto público, que se disparou sen criterios de racionalidade; e a burocracia, a todopoderosa burocracia, foi a principal protagonista esquecéndose, una vez máis, que o verdadeiro eixe de toda política pública está, e atópase, no home, na persoa que, non só é suxeito de dereitos, senón destinatario de servicios e bens, moitos dos cales están en franca relación co seu libre desenvolvemento que, como sentenciou solemnemente o art. 10.1 da nosa Constitución, é un dos fundamentos da paz social. Tódolos gobernos, tódolos estados trataron de se adaptar a estes cambios, e así cuestionáronse como mellora-la eficacia da Administración, como introducir reformas que modernicen a Administración.

Rodríguez-Arana sinalou que, como xurista catedrático de dereito administrativo, ten que sinalar que boa parte dos males que hoxe ten a Administración pública proveñen de ter ido desnaturalizando progresivamente o principio de legalidade. A tan recorrida crise do principio de legalidade, enténdea buscando, no marco dos procedementos e do control, a maior axilidade e celeridade administrativa. En caso contrario, produciríase unha deslexitimación democrática da actuación administrativa. A Administración non é unha empresa máis, é unha empresa vinculada por uns principios constitucionais que, evidentemente, a converten nunha organización complexa que debe dirixirse sempre sen perder de vista o conxunto dos obxectivos constitucionais.

Referiuse tamén á reforma administrativa, nun sentido xeral e no ámbito da Comunidade Autónoma galega. Pero como director dunha escola de Administración pública centrouse na formación como pilar básico de todo proceso de reforma administrativa.

Toda reforma pode orixinar receos na súa aplicación, e ademais esixe que sexan aceptados os cambios de comportamento e mentalidade que a mesma leva consigo. De aí que Rodríguez-Arana se preguntase se sería posible unha reforma de calquera Administración pública, xa sexa central, autonómica, local ou mesmo universitaria, sen o labor de

formación do funcionariado. A resposta é evidente. Calquera reforma que non estea acompañada dun labor de modernización que afecte ó campo da formación das persoas que forman parte do aparato administrativo está irremediabilmente condenada ó fracaso.

Pero neste labor de formación non pode estar ausente a ética. A ética pública é unha das claves esenciais no éxito de calquera reforma administrativa. De aí que na EGAP se inicien, a partir de 1996, programas de formación en ética. É esencial que en todo programa de formación de funcionarios se inclúan programas de ética, entendida como “a conciencia clara da función de servizo”.

Cada vez, sinala Rodríguez-Arana, somos máis conscientes da importancia da formación profesional. Hoxe por hoxe, o investimento na formación é un elemento capital para o desenvolvemento. Así, na EGAP, como centro de formación do funcionariado, impártense cursos dirixidos ós funcionarios, de calquera nivel.

Pero tamén consciente da función de líder que, dentro da Administración, han de cumprir determinados funcionarios, desde o ano 1993 impártense os cursos para a obtención do diploma de directivo, para así poder contar con persoal dotado de preparación técnica e da formación humana que permita a obtención de servizos que a modernización administrativa esixe.

Concluíu sinalando que a EGAP naceu cunha clara vocación docente, que se manifesta nas numerosas actividades orientadas a proporcionar e mellora-lo traballo administrativo nun contexto de maior calidade, e investigadora en materia de Administración pública, que se manifesta en seminarios coma este da reforma administrativa.

O seguinte relator foi José Ángel Veiga Abeledo, director xeral de Organización e Sistemas Informáticos da Xunta de Galicia, que falou sobre “informatización global”.

Dun xeito moi técnico, pero ó mesmo tempo sinxelo, expuxo cómo a tecnoloxía pode servir de instrumento estratéxico para facilitar un equilibrio constante na xestión e na incorporación á Administración do principio de competitividade relativa con outras organizacións similares. Pero non só a tecnoloxía pode cumprir esa función, senón que ademais poderá servir de medio para logra-la aplicación da calidade total no ámbito da Administración.

Describiu, na súa intervención, a proposta de arquitectura informática da Xunta, a arquitectura adoptada: o xogo das redes de área local, os datos técnicos do *hardward* e *software*, a tipoloxía da rede X-25 (tipo de rede, dispoñibilidade,...), os plans de sistemas, o SXPA (sistema de xestión de procedementos administrativos).

Continuou examinando os resultados obtidos en todo este proceso de informatización global da Xunta de Galicia, entre os que salientou: 120 rexistros de entrada/saída mecanizados, máis de 400 unidades administrativas informatizadas, 721 procedementos administrativos implantados e máis de 500.000 expedientes no sistema, información ó cidadán telefónica e a través das oficinas de información...

O sistema de información xeral, a través das oficinas de información administrativa e atención ó cidadán, os puntos de autoservicio de información e o servicio telefónico, foi outro dos temas dos que falou Veiga Abeledo.

Concluíu o relatorio indicando algúns datos actuais deste proceso de informatización global, o número de persoal asignado a estas funcións, o total de transaccións finalizadas, as estatísticas de chamadas ó teléfono de información e atención ó cidadán, o uso dos puntos de información, etc.

A mañá concluíu coa intervención de Dositeo Rodríguez Rodríguez, conselleiro da Presidencia e Administración Pública da Xunta de Galicia. No seu relatorio sobre o tema "Conduci-la reforma administrativa", comezou explicando as claves do proxecto da reforma administrativa na Xunta de Galicia. A Administración galega é unha Administración autonómica que nace *ex novo* gracias á Constitución de 1978. Esta nova Administración ten que xerar unha nova función administrativa. En Galicia, o actual proceso de reforma administrativa iníciase antes de accederen ó Goberno os actuais responsables da Xunta de Galicia. Nun principio parecía que para executa-la reforma bastaría cunha soa lexislatura, pero a experiencia demostrou que o tempo para executa-la reforma administrativa excede dese prazo.

En Galicia tívose claro que o proxecto de reforma non só era un problema organizativo, era necesaria unha actuación concreta en cada un dos elementos que conforman a actividade administrativa: elementos persoais, reais e formais da mesma.

O proceso de reforma era un proceso global que tiña que abordar tódalas fronte de actuación. Comezou coa reforma



da función pública, programando os seus recursos, sistematizando a cobertura de vacantes e profesionalizando a Administración. A Lei da función pública recolle tres elementos diferenciados que expresan estratexias distintas:

1º O criterio de volver rescata-la idea de corpos especializados da Administración, porque a existencia dun corpo único non ten sentido.

2º Establece-lo diploma de directivo, que é unha cualificación especial que ha de ter todo aquel que opte a un posto de directivo. A través do mesmo preténdese impulsar un novo estilo de organización e darlles recepción a técnicas de xestión empresarial.

3º A avaliación de rendementos. O traballo ha de ser avaliado por medio dun sistema obxectivo e transparente. Iso realízase a través dun informe da Comisión de Servicios, tendo en conta que en todo caso caberá a posibilidade de recurso. A valoración, como xa expuxo na súa intervención Xaime Bouzada, realízase, non individualmente senón por equipos. Os criterios de valoración han de ser uniformes e por iso se estableceu unha única Inspección de Servicios para toda a Comunidade Autónoma.

En 1990 definíronse os procedementos nos que interviña a Administración, para poder así realizar un DX dos mesmos. Intentouse posteriormente que ese sistema se normalizase, informatizouse e por último permitiúselles ós cidadáns o acceso a estas melloras: teléfono de información, puntos de información...

Todo este proceso tivo dous efectos fundamentais. Por un lado, individualizou a Administración, e por outro lado, concienciou o funcionario de que todo procedemento administrativo é transparente para o cidadán. Todo isto permite introduci-la dirección por obxectivos.

A recepción da informática en todos estes procesos administrativos implica unha redución dos recursos humanos, pero tamén unha necesidade de investir unha grande cantidade de diñeiro en *software* informático, que produce o anterior efecto: a redución de persoal.

Pero, como sinalou Dositeo Rodríguez, o proceso de reforma administrativa tamén esixiu unha refundición normativa para lograr así una coherencia interna do dereito e introducir uns novos marcos conceptuais. Nestes procesos a técnica tradicional foi a derogación. Fronte a iso, a refundición permite fixa-lo dereito e asegura-los seus conceptos.

Tamén se referiu na súa intervención á EGAP, destacando a importancia da mesma no proceso de reforma, xa que sen formación fracasará todo proxecto da mesma. Pero esa formación é preciso que se imparta en tódolos niveis da Administración, como se realiza na EGAP.

Como conclusións, sinalou Dositeo Rodríguez que:

1º Un proceso de reforma ha de ser global.

2º Non hai cousa máis penosa que executar un proceso de reforma.

Ó concluí-la súa intervención preguntóuselle polos medios que van asegura-la obxectividade do inspector de Servicios, sobre a responsabilidade de formula-las unidades administrativas, tarefa que, como sinalou Dositeo Rodríguez na súa resposta, lles corresponde ós políticos. Tamén preguntaron os asistentes ó seminario polos instrumentos de concienciación da reforma na Administración e nos funcionarios, destacando na súa resposta o conselleiro da Presidencia a función da EGAP e do diálogo coas organizacións sindicais. A última pregunta que se lle formulou foi a de se cambiaría algo se volvese ó ano 1990, ó que respondeu que certas dificultades na área de informática.

Con esta intervención concluíu o bloque da reforma administrativa en Galicia, pasándose a trata-lo tema da reforma administrativa nos países hispanoamericanos.

A tarde do día 21 comezou coa intervención de Mirna Somarriba, viceministra de Finanzas do Goberno de Nicaragua, cun relatorio que tiña como título: "Nicaragua: reflexións sobre logros, leccións e propostas do proceso de reforma e modernización do Estado."

Expuxo, na súa introducción, os problemas cos que o actual Goberno de Nicaragua se atopou ó tomar posesión e continuou examinando os resultados da xestión económica nos anos 1990-1993, nos que se tratou de acadalos seguintes obxectivos: a recuperación económica, a estabilidade dos prezos, o saneamento das finanzas públicas, a mellora da balanza exterior, o fortalecemento dos gastos sociais, a promoción aforro e a eficacia productiva e, por último, a realización de reformas estruturais.

Pero amais desas reformas económicas, sinalou Mirna Somarriba que cómpre acometer unha serie de reformas no sector público nicaraguense, co obxectivo de logra-la creación dun sector público con capacidade de decisión, mo-

derno, pequeno, forte, eficiente, facilitador e tecnoloxicamente capaz de prover servizos de alta calidade a través dunha mellor asignación e utilización dos recursos.

Para lograr ese obxectivo existen dez compoñentes que considera de vital importancia:

1. Definición dunha política macroinstitucional.
2. Programa de mellora e desburocratización dos servizos que prestan as institucións públicas.
3. Desenvolvemento e mellora do sistema de administración financeira.
4. Reformas estruturais institucionais.
5. Desenvolvemento dun sistema de servizo civil e carreira administrativa.
6. Programa de desconxestionamento e descentralización.
7. Reforma das empresas públicas.
8. Desenvolvemento informático e normación tecnolóxica.
9. Programa integral de capacitación do sector público.
10. Actividades de promoción e divulgación.

Concluíu indicando que a reforma é un proceso longo que debe ser executado de maneira gradual con base en prioridades ben definidas.

A continuación interveu o profesor Miguel Acosta, para falar da "Reforma do Estado e reforma administrativa en México".

Comezou expoñendo a problemática que a reforma dos últimos anos orixinou en México, non só no ámbito da Administración senón tamén do poder xudicial e do lexislativo.

Continuou o profesor Miguel Acosta examinando as tendencias de reforma da Administración pública, que se producen no período 1950-1979, consecuencia do que el denomina un crecemento desordenado e acelerado de unidades administrativas.

En México a reforma administrativa, a partir de 1976, non se realiza de xeito total, senón mediante a aplicación de medidas parciais. E así comprendeu:

1. A promulgación da nova Lei orgánica da Administración pública federal (1976).
2. A promulgación dunha Lei federal de entidades paraestatais (1986).



3. Nova estratexia de repartimento de actividades.
4. O desconxestionamento e descentralización rexionais das unidades administrativas federais.
5. A chamada reforma de xanela.

Outro aspecto da reforma é a privatización de numerosas empresas de participación estatal e a liquidación doutras.

Todo isto, como indicou o profesor Acosta, constitúe o conxunto de precedentes que deron lugar ó que a partir de 1980 se chamou a reforma do Estado. As liñas básicas da mesma serían as seguintes:

1. Transferencia de poderes ás provincias, rexións ou entidades federativas e municipios ou comunas.
2. Reducción do aparato estatal central.
3. Privatización das empresas públicas (examinando con detemento os problemas que este tema suscitou na república mexicana).
4. Reducción dos traballadores que lle prestan os seus servizos ó Estado.
5. Cambio lexislativo profundo.

Por último, concluíu examinando os efectos que a reforma do Estado produciu sobre o poder xudicial, sobre o poder lexislativo e sobre os organismos autónomos.

Tralo descanso vespertino interveu D. Héctor Luna Trócoli, secretario xeral da Presidencia da República de Guatemala, co relatorio "A reforma administrativa en Guatemala: problemas e solucións".

Na súa exposición sinalou, en primeiro lugar, que modificaba o seu relatorio, e así non só se referiría á reforma administrativa senón tamén á reforma do Estado.

Examinou, en primeiro lugar, a situación do contexto internacional e nacional, con especial referencia á crise económica que se inicia na década dos 80, que afectou a tódolos sectores sociais do país.

Estudou, tamén, a evolución que o sector público tivo na historia guatemalteca, así como a súa situación actual, coa grave crise económica que atravesaba ese país centroamericano.

O relatorio desenvolveu o tema da reforma administrativa e a modernización institucional no marco da axenda do Goberno guatemalteco en 1994 e 1995; formulou, por último, as políticas, estratexias e accións, co obxectivo de

consolida-las accións de estabilidade macroeconómica e asegura-la tendencia da modernización institucional, en estreita asociación coa modernización económica e sectorial.

O último relator dese día foi Jenaro Arriaga Herrera, ministro e secretario xeral da Presidencia de Chile, co tema "Cara a unha xestión pública orientada ó usuario e avaliada por resultados: o caso de Chile".

Comezou sinalando que a xustiza social trata de evita-la creación de países nos que existan verdadeiramente dúas nacións: a dos ricos e a dos pobres.

Continuou cunha breve análise da situación actual, tanto económica coma política, da república chilena, sinalando que no propósito de modernización do Estado debe enfrontarse co problema de definir un novo concepto de Estado. Afirmou que o concepto de Estado paternalista está morto, así como tamén está morta a idea dun Estado interventor. Pero, ó mesmo tempo, rexeitou as concepcións que cren que a modernización do Estado supón a redución drástica, e oxalá total, do mesmo. A visión do Estado que defende é máis equilibrada: ha de ser un regulador e promotor da equidade. Este ha de se-lo principio fundamental que debe inspira-la modernización do Estado.

O segundo principio é recoñecer que o Estado non é unha empresa privada en grande escala, senón que ten unha lóxica e unha ética distinta, se ben ten moito que aprender do sector privado.

O terceiro elemento é o feito de que estamos en presenza dun cambio político cultural. Estase pasando dunha cultura de súbditos a unha cultura de cidadáns, co que o sector público é servidor dun titular que é o pobo.

Todo iso esixe a necesidade dunha modernización do Estado, que haberá de facerse dun modo gradual.

O sábado 22, último día do seminario, interveu en primeiro lugar Guillermo Molina Chocano, ministro hondureño de Planificación, Coordinación e Presuposto, que expuxo o tema da "Gobernabilidade e reforma do Estado en Centroamérica".

Sinalou no seu relatorio a situación de transición pola que atravesan os países centroamericanos. O desenvolvemento deses países debe forxarse ó redor das persoas e non elas ó redor do desenvolvemento. Trátase, polo tanto, dunha estratexia de desenvolvemento para a xente que implica que

cada sociedade debe investir na educación, a saúde, a nutrición e o benestar social.

Estes cambios de reestructuración e racionalización económica, dunha nova concepción do desenvolvemento, afectan de xeito evidente ó Estado que, como sinalou Molina Chocano, non pode escapar ás esixencias de modernización. Trátase de reconstruír e impulsa-lo poder da sociedade civil, que xere unha descentralización nas decisións e na planificación do desenvolvemento, o incremento da participación, da divulgación da información e da transparencia da acción pública.

Requírese darlle unha nova dimensión ó papel do Estado, considerando que é imprescindible impulsar un Estado máis eficiente e democrático, que asegure o seu papel de conductor e de garante da integración nacional e do desenvolvemento humano.

Sobre o tema da reforma administrativa en Honduras disertou Julio César Quintanilla, subdirector de Administración do Banco Central de Honduras, co relatorio "Reforma do sistema financeiro e da banca central".

Na súa exposición sinalou que o ordenamento xurídico que actualmente regula a economía financeira de Honduras corresponde á realidade económica de 1950. De aí a necesidade de promulgar novas regulacións económico-financeiras en función da modernización e da especialización na operatividade das institucións e do mercado de capitais.

Desde 1990 iníciase un proceso en Honduras de reforma comercial e financeira, e así a autoridade monetaria someteu ó Congreso un anteproxecto de lei do sistema financeiro.

Este proxecto presenta unha serie de propostas feitas na práctica e, constituiría, polo tanto, un grande avance na lexislación bancaria.

Sobre a reforma administrativa en Ecuador falou o profesor Joffre Campaña, cun relatorio que tiña como título: "Reflexións sobre o proceso de modernización do Estado ecuatoriano".

Dividiu o seu relatorio en tres partes:

- Na primeira, esboza trazos xerais do período comprendido entre 1830 e 1978.
- Na segunda parte, menciona aspectos significativos desde a entrada en vigor da Constitución de 1978 ata a



expedición da Lei de modernización do Estado, en decembro de 1993, co obxectivo de amosa-la estrutura estatal que depende da Constitución e sinala-los primeiros intentos de reestructura-lo Estado.

■ E por último a terceira parte analiza o contido da Lei de modernización.

Os mecanismos que esta lei considera para esa modernización, a xuízo de Campaña Mora, son os seguintes:

1. Racionalidade e eficiencia.
2. Descentralización, desconxestamento e delegación.
3. Prestación de servicios públicos e actividades económicas por parte da iniciativa privada.
4. Creación do Consello Nacional de Modernización do Estado, como organismo executor do proceso.

Conclúe sinalando que os efectos da modernización teñen incidencia, non só no campo do dereito administrativo, senón tamén no campo ideolóxico e no campo político.

Tralo descanso, falou sobre a "Reforma da estruturación do Estado peruano nos últimos cinco anos" o señor Martínez Rubner, xefe do Instituto Nacional de Administración Pública de Perú.

Sinalou que ó asumi-lo poder o actual presidente de Perú se constatou a existencia dun desbordamento da Administración pública. Esta situación determinou a adopción de medidas de urxencia como a reorganización da mesma, que persegue os seguintes fins:

1. Adecua-la Administración pública ós plans de goberno.
2. Conseguir un Estado máis pequeno pero forte.
3. Delimitar e precisarlle as competencias funcionais a cada un dos niveis do Goberno nacional, rexional e local.

Este proceso de reforma, que se inicia mediante Decreto do 8 de xaneiro de 1991, conseguiu os seguintes resultados:

1. Diminución do número de funcionarios e servidores públicos.
2. Cambios institucionais na Administración pública, como son a creación de novas institucións e o reforzamento dalgunhas áreas da xestión governamental.

Concluíu cunha referencia ó INAP do Perú, entre os obxectivos do cal se atopa orientar, promover e conduci-la transformación da Administración pública.

O seguinte interviniente foi Carlos Domínguez Molet, director da Unidade Técnico-Operativa da Reforma Admi-

nistrativa Arxentina, co tema "A reforma administrativa en Arxentina".

Dun xeito moi didáctico expuxo a problemática que sofre ou sufriu recentemente a sociedade arxentina, non só no aspecto político, senón tamén no económico e no social.

Falou tamén do marco nacional do proceso de reforma, referíndose á crise económica que durante décadas padeceu Arxentina, o que modificou o rol do Estado, ó non poder manterse como o impulsor da actividade económica e social do país. Foi preciso, polo tanto, modifica-la política económica, proceso que se inicia en 1991. Este foi un vasto plan que se estendeu a tódalas áreas do Estado: administración financeira, empresas públicas, sistema de administración de bens...

Falou tamén do Proxecto de lei de administración de bens do Estado, das consecuencias fiscais da reforma, tratando de buscar unha maior claridade e transparencia nas accións públicas do Goberno.

A última exposición da mañá correu a cargo de Juan José Soler, director xeral do Persoal Público do Goberno de Paraguai, co tema "Reforma e modernización do Estado en Paraguai: logros, leccións e perspectivas".

O proceso de reforma e modernización do Estado paraguaio pode construírse a partir de tres áreas fundamentais:

1. Institucionalización do respecto ós dereitos humanos.
2. Institucionalización de mecanismos políticos que fagan posibles os camiños de transición e logo consolidación da democracia.
3. Establecemento dun novo contexto social e estatal.

En materia de reforma e modernización do Estado, non é moito o que se avanzou en Paraguai ata a sanción da nova Constitución nacional do 20 de xuño de 1992. Esta Constitución incorpora certas innovacións no poder executivo, no xudicial e no lexislativo.

Esta reforma estrutural obrigou a adecua-la normativa ás ditas prescricións. Tamén, sinala o Sr. Soler, as modificacións afectaron ó ámbito económico, e así rexe un novo sistema tributario.

En etapa de conclusión atópanse os proxectos de lei de seguros, de fideicomisos, de *leasing*, de zonas francas industriais, ... Esta actividade de modernización contou, como

destacou Juan José Soler, coa colaboración do Programa das Nacións para o Desenvolvemento. O programa de traballo elaborouse mediante módulos, e así integraron o programa os seguintes módulos:

- Sistema normativo.
- Recursos humanos.
- Xestión.
- Tecnoloxías.
- Capacitación.
- Cultura de organización.
- Políticas públicas.
- Información.

Por último, sinalou que todo apunta en favor da posta en marcha dun programa de transformación da Administración do Estado, que haberá de incluír: a atención ó cidadán-cliente, a participación social, a estrutura organizativa e os recursos humanos.

A tarde iniciouse co relatorio “Sobre a reforma institucional en Cuba”, de Enrique Martínez Ovide, viceministro de Economía de Cuba.

Comeza este o seu relatorio cunha análise da evolución neste século da economía cubana, cos cambios que na mesma se produciron.

Tamén estudiou os cambios que a partir dos anos 90 se producen na economía cubana, consecuencia dos cambios políticos que teñen lugar nos países da Europa oriental.

Así, en 1992 aprobouse unha Lei de reforma constitucional, que incluía novos artigos e modificaba outros, que clarifican o recoñecemento do Estado cubano á propiedade e dereitos das asociacións económicas internacionais.

Neste proceso de reforma tamén se referiu ós acordos do Comité Executivo do Consello de Ministros, polos que quedaron estruturados 27 dos 32 organismos da Administración central do Estado. Así se crean os ministerios de Economía e Planificación, o Ministerio de Investimento Estranxeiro, o Ministerio de Ciencia e Tecnoloxía e Medio Ambiente.

Concluíu Martínez Ovide sinalando que na súa exposición tratou de demostra-la unidade das reformas institucionais en Cuba.



O último relatorio, co que se concluía o “Seminario internacional sobre a reforma administrativa”, correspondeulle a Luis Carlos Bresser Pereira, ministro de Estado da Administración federal e reforma do Estado do Brasil, que disertou sobre o tema “Reforma do Estado en Brasil”.

Comezou a súa exposición pondo de relevo os problemas de carácter económico que, nos últimos anos, sufriu a economía brasileira. A resposta que a este problema se lle deu foi a de volver ós anos 50 no relativo á intervención do Estado, e ós anos 30 no tocante á Administración pública, como sucedeu, segundo sinala o Sr. Bresser Pereira, coa Constitución de 1988, que ignorou totalmente as novas orientacións da Administración pública.

É a partir de 1995, co novo Goberno, cando xorde unha nova oportunidade de reforma do Estado en xeral, do aparato do Estado e do seu persoal.

Os obxectivos, indicou Bresser Pereira, en relación coa reforma do aparato do Estado son claros:

1. Lograr unha Administración pública máis flexible e eficiente.
2. Reduci-lo seu custo.
3. Garantir unha mellora na calidade dos servicios.
4. Leva-lo funcionario público a ser máis valorado pola sociedade.

A reforma constitucional que esta reforma implicará centrarase en dous temas fundamentais: a flexibilización da Administración pública e a valoración do servidor público.

Concluía sinalando que o máis positivo da reforma é que está influenciada por unha concepción de Estado socialdemócrata e pragmática, que a través dela a crise fiscal poderá ser superada e que o Estado será máis eficiente e prestará un servizo de maior calidade.

O autor do relatorio que o lector ten nas súas mans disertou sobre a “Reforma da Administración universitaria”, onde falou da reforma que no ámbito universitario español se produciu como consecuencia da entrada en vigor da Constitución de 1978, que consagrou a autonomía universitaria.

Así, realiza un estudio da elaboración da Lei de reforma universitaria de 1983, sinalando a problemática que no tema da xestión da universidade se formulou na redacción da mesma. Na comunicación indícanse os problemas actuais

que, tras doce anos de vixencia da referida LRU, se producen na realidade práctica, e así deféndese nela unha maior potenciación da figura do xerente como auténtico xestor da vida económica e responsable do persoal funcionario nas súas diversas categorías.

Na clausura interviñeron: Eduard Sánchez Manjón, que realizou unha valoración moi positiva do seminario; Juan Antonio March, da Axencia Española de Cooperación Internacional, que destacou o importante papel que Galicia ten na cooperación iberoamericana; o director da EGAP, Xaime Rodríguez-Arana Muñoz e Dositeo Rodríguez Rodríguez, conselleiro de Presidencia e Administración Pública da Xunta de Galicia, que manifestaron a súa satisfacción polas xornadas. 