

# Revista Galega de Administración Pública



**MONOGRÁFICO: «REFORMA ADMINISTRATIVA»**

**N.º 0**

---



# REGAP

---

**N.º 0. Monográfico: Reforma Administrativa**

Director:

Jaime Rodríguez-Arana Muñoz, director da EGAP

Secretaría de Redacción:

José Antonio Amado Vila, Xefe do Servizo de Estudos, Investigación e Publicacións da EGAP



REVISTA GALEGA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
(REGAP)

*Director:*

*Xaïme Rodríguez-Arana Muñoz. Director da EGAP*

*Secretaría de Redacción:*

*José Antonio Amado Vila,*

*Xefe do Servizo de Estudos, Investigación e Publicacións da EGAP*

*Fontiñas, s/n. 15703 SANTIAGO*

*Tel.: (981) 27 08 00. Ext. 227*

*Fax: (981) 57 22 45*



**ESCOLA GALEGA  
DE ADMINISTRACIÓN  
PÚBLICA**

A REGAP publícase en versión galega e castelá.

© 1991, ESCOLA GALEGA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

1992

ISSN: 1131-7183

Depósito legal: C. 1.597-1991

Edita: Escola Galega de Administración Pública, Fontiñas s/n 15703 - Santiago de Compostela.

Tel. 981-570800. Fax 981-572245.

Imprime: Galicia Editorial, S.A. - Gaesa. C. Gambrinus, 97. A Grela-Bens. A Coruña.

Periodicidade cuadrimestral.

Solicitude de suscripcións ó organismo editorial.

RECAP: Revista Galega de Administración Pública. N.º 0 (1992)

Santiago de Compostela:

Escola Galega de Administración Pública, 1992

— . — v.; 24 cm

ISSN: 1131-7183

Depósito legal: C. 1.597-1991



# PRESENTACIÓN

A Escola Galega da Administración Pública, como centro de formación do persoal ó servizo das Administracións Públicas Galegas, debe dispor dun instrumento de transmisión dos principais temas da vida administrativa. Por iso, dende o primeiro momento, viuse necesario contar cunha revista que combine as esixencias do rigor científico coa utilidade para o conxunto da nosa función pública.

O número cero que agora sae á luz, editado polo Servizo de Estudos e Publicacións da EGAP, recolle boa parte das aportacións que se fixeron na Conferencia Internacional sobre a Reforma Administrativa en Gobernos Rexionais que a Consellería da Presidencia e Administración Pública da Xunta organizou a través da EGAP do 15 ó 18 de xaneiro de 1991. Neste primeiro momento, dada a actualidade do tema e o contido das ponencias da Conferencia, viuse oportuno dar á imprenta un resumo do tratado en Santiago de Compostela naqueles días. Nembargantes, a partir de agora a REGAP constará, xa dende o seu primeiro número ordinario, dun Consello e dunha Secretaría Técnica nos que estarán presentes un bo grupo de profesores universitarios e xuristas que, estou seguro, dedicarán o mellor da súa espléndida formación para que a REGAP sexa unha revista de prestixio científico que inflúa positivamente na mellora da calidade dos nosos servizos públicos.

Marzo de 1992  
JAIME RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ  
Director da EGAP





# REGAP

REVISTA GALEGA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA • N.º 0 / 1992

---

## SUMARIO

PRESENTACIÓN.....	7
<i>Jaime Rodríguez-Arana Muñoz, Director da EGAP</i>	
COLABORACIÓN ESPECIAL.....	9
<i>Dositeo Rodríguez Rodríguez, A reforma administrativa en Galicia</i>	
ESTUDIOS	
<i>Richard Ghevontian: A reforma administrativa en Francia.....</i>	29
<i>Massimo Vari: A nova regulamentación italiana das colectividades territoriais</i>	37
<i>Heinrich Siedentopf: A reforma administrativa na República Federal de Alemaña</i>	45
<i>Christoph Hauschild: A modernización da administración pública da República Federal de Alemaña.....</i>	55
<i>Juan Carlos Cassagne: Reforma administrativa na Arxentina.....</i>	63
<i>Evaldo Macedo de Oliveira e Paulo Soares Edler: Experiencias de reforma administrativa en Brasil: Contexto, obxectivos, estratexias e resultados.....</i>	81
CRÓNICAS.....	99
RECENSIÓNS.....	119
BIBLIOGRAFÍA.....	135



# A Reforma Administrativa en Galicia

Dositeo Rodríguez Rodríguez\*

## INTRODUCCIÓN

A Reforma Administrativa iniciada pola Xunta de Galicia constitúe un dos obxectivos máis importantes dunha acción de goberno. Por iso, a Consellería da Presidencia, a través da EGAP, organizou o pasado mes de xaneiro unhas Xornadas Internacionais sobre a reforma administrativa en Gobernos Rexionais. Neste foro, distintos expertos do mundo administrativo e académico trataron dos procesos de reforma administrativa en curso en distintas áreas territoriais. No caso español, xunto a responsables do Ministerio de Administracións Públicas, as distintas Comunidades Autónomas tiveron a oportunidade de contrastar os distintos proxectos de reforma e modernización das súas respectivas Administracións públicas. En fin, aquelas xornadas, ademais de constituí-lo xerme deste primeiro número monográfico, ò que desexo toda clase de éxitos, serviron, no caso galego, para avalla-lo noso proxecto, aprender e, se cabe, reforza-la ilusión porque Galicia dispoña dunha Administración eficaz, prestadora de servizos públicos de calidade e, como non, enraizada na nosa sociedade.

Os eixos estratéxicos de actuación do Goberno da Xunta de Galicia en materia de Administración Pública propoñense facer fronte a dous problemas básicos:

A politización da Administración, A rutina, o burocratismo e o alonxamento do administrado.

O primeiro aspecto responde á primeira parte deste proxecto. O seu obxectivo é estruturar unha función pública profesionalizada que sirva con imparcialidade e eficacia os intereses xerais.

Na segunda parte abórdase a través das Bases un ambicioso e detallado programa que ten por obxectivo a racionalización da xestión, aplicando técnicas avanzadas, a fin de conseguir unha Administración moderna, eficiente e próxima ó Administrado.

## I. POLÍTICA DE FUNCIÓN PÚBLICA

### 1. DESENVOLVEMENTO DA LEI DA FUNCIÓN PÚBLICA

Transcorrido un ano de xestión, aprobáronse as normas máis importantes en desenvolvemento da Lei e, que constituíen esencialmente o bloque normativo en materia de Función Pública, concretándose nas seguintes disposicións:

- a) Modificación da Lei 4/1988, de 26 de maio, da Función Pública de Galicia.

\* Conselleiro da Presidencia e Administración Pública da Xunta de Galicia.

- b) Regulamento de Selección do persoal ó servizo da Administración Autonómica.
- c) Regulamento de Provisión de Postos de Traballo, Promoción e Provisión Interna do persoal ó servizo da Administración Autonómica.
- d) Regulamento de Situacións Administrativas do persoal ó servizo da Administración Autonómica.
- e) Regulamento de Réxime Disciplinario do persoal ó servizo da Administración Autonómica.
- f) Decreto de Integración nos Corpos propios da Administración Autonómica dos funcionarios procedentes doutras Administracións.
- g) Regulamento do Rexistro de Persoal da Administración Autonómica e normas de coordinación co resto das Administracións Públicas.

Para a aprobación destas normas ademais do cumprimento das disposicións necesarias para a elaboración das disposicións xerais, fíxose un amplo debate coas organizacións representativas dos funcionarios, no marco dos convenios suscritos para a negociación das condicións de traballo no sector público, conseguíndose logros importantes na aproximación de posturas, aceptándose varias das suxerencias aportadas polas organizacións sindicais, de maneira que o sistema de réxime estatutario dos funcionarios ó servizo da Administración Autonómica e en particular os aspectos relativos ó acceso á Función Pública e á carreira administrativa, están garantidos pola determinación dos principios de igualdade, mérito, capacidade e publicidade que presiden necesariamente a actuación da Administración nesta materia.

Por tanto neste primeiro ano alcanzouse o obxectivo de dotar á Administración Autonómica dos instrumentos legais adecuados que permitan a definitiva profesionalización da carreira administrativa.

## **2. PROVISIÓN DE PRAZAS.**

Neste mesmo período e como paso previa á profunda reforma administrativa que o Goberno está acometendo durante o presente mandato, a Administración organizou a programación dos seus recursos humanos e o sistema de cobertura de vacantes, mediante o seguinte proceso:

### **I. Publicación das relacións de postos de traballo.**

Dotouse á Administración dos instrumentos técnicos necesarios para realiza-la programación e xestión de persoal, definindo o perfil dos postos de traballo, garantindo deste xeito que os criterios profesionais sexan tidos en conta para a provisión das prazas polos funcionarios máis idóneos en cada caso.

### **II. Concurso xeral de traslados.**

Convocouse o concurso xeral de traslados que inclúe toda-las prazas vacantes dotadas presupostariamente e incluídas nas relacións de postos de traballo, comprendéndose no concepto de vacante non só aquelas que non estean ocupadas na actualidade senon tamén as que estivesen ocupadas por persoal interino, contratado administrativo, en comisión de servizos e mediante adscrición provisional.

### **III. Estabilidade do persoal interino e contratado administrativo que preste os seus servizos na Administración Autonómica.**

Froito do cumprimento do programa do actual Goberno como parte dunha axelada política institucional en materia de Función Pública que garanta a estabilidade no emprego do persoal interino e contratado administrativo que preste os seus servizos na Administración, realizouse a oportuna modificación da primitiva redacción da Lei 4/88. O persoal vinculado á Administración coa relación xurídica mencionada e que estivera prestando os seus servizos o 1 de maio de 1990, de non superar nas tres primeiras convocatorias as probas de acceso á condición de funcionario, poderá permanecer ligado á Administración como persoal laboral fixo.

Co obxecto de mellora-la formación do persoal interino, contratado administrativo e laboral fixo que desempeña postos de confío funcional, impartíronse cursos específicos para o ingreso nos

distintos grupos a cargo da Escola Galega de Administración Pública con carácter gratuito e descentralizado.

Con independencia do anterior, o procedemento selectivo articulouse nun proceso que asegura calidade e obxectividade abondo nas probas como para garantir que os que as superen alcanzaron a profesionalidade e coñecementos precisos.

A tal fin publicáronse as correspondentes convocatorias para os distintos Grupos sinalando o número de vacantes e demais condicións que deben conter de conformidade co previsto na Lei e o Regulamento de Selección.

Cando se resolva o concurso xeral de traslados, as prazas que quedaran vacantes constituirán a primeira oferta de emprego público.

#### **IV. Promoción Profesional**

Unha aspiración manifestada no programa de Goberno en materia de Función Pública e a de dispoñer los mecanismos idóneos para favorecer o establecemento dunha verdadeira carreira administrativa. Un dos pilares máis importantes consiste en desenvolver unha auténtica promoción profesional que sirva dun lado para encomendar maiores responsabilidades ós funcionarios máis capacitados e ademais supoña unha auténtica motivación na vida administrativa dos servidores públicos como antidoto do desleixo e o conformismo.

Polo conseguinte nas convocatorias contemplárase unha porcentaxe reservada a funcionarios, no turno de promoción interna, co único requisito de ter prestado dous anos de servizo no corpo ou escala pertencente ó grupo inmediato inferior. Nestas probas selectivas examínarase ós aspirantes procedentes do turno de promoción interna da realización dun exercicio da oposición.

Asimismo, este persoal poderá asistir a cursos específicos de formación que impartiu a Escola Galega de Administración Pública descentralizados nas distintas localidades, segundo a demanda.

#### **3. ESTRUCTURA DA CARREIRA ADMINISTRATIVA E PROFESIONALIZACIÓN DA ADMINISTRACIÓN**

Ademais da convocatoria de prazas restrinxidas para funcionarios, o concepto de carreira administrativa como progresión de postos de traballo lógrase a través de mecanismos que aseguren que a provisión dos postos se realice cos máis capaces. A Escola da Función Pública concíbese como o motor de todo este proceso.

Levaronse a cabo os cursos necesarios para facilitar o acceso ós corpos, ó persoal ó servizo da Administración, programados aqueles outros de carácter específico que constitúen a expresión dunha cualificación singular e que con tal carácter deban valorarse nos concursos de méritos. Así por exemplo contratación administrativa, administración de persoal, xestión presupostaria, habilitación, planificación e programación, etc., etc...

Para postos que se califiquen como de libre designación establécese como mérito preferente a superación do curso de persoal directivo, se ben dito curso poñerase en marcha de forma paulatina, co recoñecemento, entre tanto, como equivalente da antigüidade na función.

Asimismo poñerase en práctica para tódolos funcionarios o sistema de avaliación anual sobre a base do traballo realizado no exercicio anterior. Todo iso coas adecuadas garantías para os funcionarios para evita-la arbitrariedade da Administración.

En resumo de todo o exposto podemos sinalar que o programa pretende profesionalizar e tecnificar a Administración, partindo dun ambiente pleno de seguridade e nun ambiente de pacificación.

Nunha Administración como é a da Xunta de Galicia na que se viviu nunha constante eventualidade é necesario lograr unha Administración estable, eficiente, profesionalizada e ó servizo dos cidadáns.

## II. BASES PARA A RACIONALIZACIÓN, SIMPLIFICACIÓN E INFORMATIZACIÓN DOS PROCEDEMENTOS ADMINISTRATIVOS DA XUNTA DE GALICIA

### 1. INTRODUCCIÓN

A nova reestructuración do Estado Español, a partir da Constitución de 1978, deu lugar á aparición das Comunidades Autónomas que se configuran como Administracións Territoriais intermedias entre o Estado central e a Administración Local.

Estas novas administracións recibiron, fundamentalmente do Estado central, un conxunto de competencias cada vez máis importante. Nestes intres, unha vez alcanzados os niveis mínimos fixados na Constitución, estase debatendo a ampliación xeneralizada destas competencias para todas as Comunidades Autónomas incluídas nos supostos previstos no Artigo 143 da Constitución.

As Comunidades Autónomas, nos dez anos que ten practicamente o Estado das Autonomías, tiveron que improvisar unha nova Administración para xestionar o conxunto de competencias recibidas utilizando, a estes efectos, a estrutura anterior a nivel provincial.

Nunha primeira fase, a preocupación fundamental era a de manter o nivel de eficacia dos servizos transferidos nas mesmas cotas que tiñan anteriormente.

A dinámica que implicou a nova estrutura no nivel central, deu lugar como consecuencia inevitable en todas as Comunidades Autónomas a unha maior centralización, interrompindo e cambiando de tendencia a dinámica descentralizadora que viña caracterizando, nos últimos anos do Estado centralista, a actuación da Administración Pública e que se veu impulsada polos avances nos procesos de tecnificación, consecuencia da recepción de toda a tecnoloxía informática na Administración Pública. A Xunta de Galicia non constituía unha excepción neste proceso, véndose agravadas as consecuencias da descentralización polas peculiaridades da ordenación do territorio galego.

Na actualidade, asentada tanto a Administración Autonómica como a xestión dos servizos transferidos, o eixo de atención desprazouse cara á necesidade de conseguir unha maior eficacia no funcionamento da Administración.

Esta eficacia só se pode conseguir, hoxe en día, a través de tres eixos:

- a) Racionalización de procedementos.
- b) Desconcentración.
- c) Informatización integral.

Todo iso enmarcado nun proceso global que contemple o proceso de xestión das Administracións Públicas como un conxunto racional susceptible dunha análise rigurosa.

O cumprimento deste obxectivo responde o programa de reforma que a Xunta de Galicia puxo en marcha, proxecto que se concibiu con carácter innovador, dado que ata agora non existen experiencias desta natureza que supoñan unha revisión integral da actuación dunha Administración Pública.

### 2. OBXETIVOS

Dado o carácter global do proxecto e nunha síntese dos aspectos que se desenvolverán nas páxinas seguintes, podemos sinalar que as accións en curso de realización concretaránse nos seguintes obxectivos:

#### 2.1. Acercamento ó administrado

A Administración da Xunta é consciente de que non só está ó servizo dos intereses xerais, senon tamén ó servizo do cidadán que se relaciona con ela.

Por iso, un dos eixos básicos e fundamentais do novo modelo de organización que se propón, e o de acerca-la Administración ó administrado, tanto no que se refire a unha liña de conducta, como a aqueles aspectos concretos nos que este acercamento pódese expresar en feitos tanxibles.

Este acercamento concrétese na creación de órganos específicos de carácter comarcal coñ funcións de admisión de documentación e de información xeral; na accesibilidade da informa-

ción xa que o interesado poderá en calquera momento coñecer a situación dos procedementos nos que teña tal carácter; na información periódica que a propia Administración lle facilitará cando estime que un procedemento se dilata excesivamente na súa tramitación e supera os estándares establecidos; e por último, na posta a disposición do administrado de folletos ou guías descriptivas nos que se poida consultar, co apoio e o asesoramento dos organismos administrativos, a normativa legal aplicable, a aplicación de dita normativa ó seu caso concreto e as actuacións que teña que facer para iniciar ou completar os trámites que lle correspondan no procedemento concreto de que se trate.

## 2.2. Simplificación de trámites

Con carácter xeral preténdese a eliminación de todo trámite que non estea xustificado en función do obxectivo xeral a conseguir.

Por outra parte, nos trámites que se sigan mantendo racionalizarase o seu contido e aplicaranse os medios instrumentais de carácter informático; naqueles trámites nos que se precise a colaboración de terceiros, extenderase esta colaboración a todos aqueles aspectos nos que sexa posible e que redunden nunha maior rapidez e eficacia no procedemento.

Esta simplificación reviste a maior importancia en canto que, tanto a superposición de Administracións como o carácter histórico dos procedementos, deron lugar a que en gran número de casos existan multiplicidade de actuacións que non están xustificadas, nin por razóns de eficacia, nin por razóns de seguridade e acerto na decisión.

## 2.3. Control de eficacia dos procedementos

De nada vale definir un esquema ideal de funcionamento da Administración se despois non se consegue que na realidade de cada día a actuación da Administración sexa correcta e responda ó obxectivo previamente definido.

Por iso, un dos obxectivos básicos é contar e medir en todo momento a actuación da Administración, detectando en tempo real ou como máximo cun día de retraso, as desviacións que se poidan producir con respecto ós estándares de actuación definidos previamente.

Para iso creouse a Inspección Xeral de Servicios, con nivel orgánico de dirección xeral, con funcións xenéricas de control e proposta de medidas correctoras, que xa se detallarán máis adiante.

## 2.4. Normalización de documentos

Para facilitar a comprensión polo administrado dos documentos, así como o desenvolvemento dos procedementos e o seguimento informático dos mesmos, estase a normalizar as instancias ou escritos e os documentos que servan de soporte ós distintos trámites e os correspondentes á resolución.

A normalización facilitará ó administrado as relacións que teña que manter coa Administración e permitirá a esta reducir o tempo de tramitación, consignándose previamente as cláusulas que sexan de aplicación xeral e expresando con claridade os documentos e datos que deban aportarse ou consignarse, para evitar así paralizacións.

## 2.5. Axilidade na transmisión de documentos

Polas peculiaridades xeográficas da Comunidade Autónoma de Galicia, en moitas ocasións os documentos tardaban varios días en chegar desde a oficina donde se presentasen á unidade competente para a súa tramitación ou resolución; o problema planteábase tamén nas unidades internas da Administración en relación con calquera procedemento.

Para resolver este problemaponse en funcionamento un servizo de valixa que permitirá que os documentos presentados ou orixinados nos servizos centrais ou nas delegacións provinciais cheguen ó seu destino o día seguinte ó do seu rexistro. Este servizo farase extensivo, no seu día, ás oficinas comarcais.

## 2.6. Desconcentración

A desconcentración constitúe un dos instrumentos básicos para conseguir un maior grado de eficacia na Administración Autonómica de Galicia e de achegamento ó administrado.

Como principio xeral establécese o de que todo procedemento que se refira a actuacións que se desenvolvan no ámbito dunha soa provincia debe ser desconcentrado.

Non é obstáculo para conseguir este obxectivo que o procedemento implique a utilización de créditos presupostarios, xa que o sistema de xestión presupostaria debe estruturarse de xeito que permita a xestión destes créditos de xeito desconcentrado.

## 2.7. Accesibilidade e control da información

Nos tempos actuais pódese afirmar que unha organización non é eficaz se non pode coñecer en calquera momento o fluxo de información que se está producindo e se non pode, ó mesmo tempo, controlar e manexar dita información.

A revolución que supuxo a introducción da Informática nos procesos de xestión é tan evidente que non precisa xustificación adicional.

So a través dunha Informatización Integral se poderá conseguir o dominio da información que se crea e circula polo sistema administrativo.

Por iso considerouse que a Informatización abarca desde o inicio do procedemento ata a súa conclusión.

Este obxectivo é posible hoxe en día sin un custo prohibitivo gracias ó abaratamento crecente dos equipos informáticos.

O proxecto requirirá a montaxe dun sistema de información distribuída con terminais en todas e cada unha das unidades; dotar de ordenadores centrais a cada unha das provincias e situar na sede central da Comunidade Autónoma un equipo que poida controlar todos os fluxos do sistema.

O obxectivo de lograr unha informatización integral fen ó mesmo tempo o carácter de presuposto ou requisito previo básico, xa que sin el non se poderían conseguir a maior parte dos restantes obxectivos que analizamos en apartados precedentes.

## 3. DELIMITACIÓN DO CAMPO DE ACTUACIÓNS

No ámbito dunha Administración Pública podemos dividir os procedementos administrativos en tres grandes grupos:

a) Procedementos que se inician polo administrado e que pretenden da Administración o exercicio dunha función de fomento, policía administrativa ou a prestación dun servizo público singular

b) Procedementos internos da Administración dentro dos que podemos distinguir tres subgrupos:

1. Procedementos organizativos.

2. Procedementos de persoal.

3. Procedementos para a execución de inversións públicas.

c) Procedementos que se inician na Administración e se rematan no administrado (fundamentalmente referímonos ós procedementos sancionadores que se inician por unha actuación inspectora e que dan lugar á imposición de sancións ó administrado).

Por razóns de estratexia e metodoloxía, este Programa céntrase fundamentalmente nos procedementos que se sinalan no grupo a), é dicir, aqueles que se inician polo administrado e dan lugar a unha resolución por parte da Administración.

Posteriormente poderá pensarse na aplicación do modelo ós procedementos internos en materia organizativa ou de persoal, pero considerouse conveniente excluílos da análise en tanto que no que se refire ós obxectivos a conseguir, non se poden integrar cos procedementos que se inician e rematan no administrado. As mesmas razóns xustifican a non consideración dos procedementos sancionadores no modelo.

## 4. ORGANIZACIÓN DO PROXECTO

Un proxecto desta complexidade e extensión, require para garantir a súa efectividade, o establecemento duns esquemas organizativos específicos que permitan que a execución se realice baixo



uns principios unitarios; ó mesmo tempo conséguense unha real e efectiva unidade de actuación na Administración.

A tal fin e cos obxectivos concretos de fixar criterios, coordinar actuacións, resolver dúbidas e en xeral velar polo bo fin dos traballos de racionalización, simplificación e desconcentración, establecéronse os seguintes órganos:

- a) Comisión Central de Racionalización, que asume a dirección estratéxica do proxecto.
- b) Comisións de Consellería, que se conciben como órganos de proposta á Comisión Central e como órganos de realización do proxecto.
- c) Comisión Central de revisión da normativa legal e Comisións de revisión de normativa legal das consellerías, como órganos técnicos coas funcións específicas de definir os cauces legais ás que se someterán os novos procedementos.
- d) Inspección Xeral de Servicios, concíbese como órgano de control posterior que garantirá a eficacia do sistema e o axuste da estrutura organizativa ás necesidades reais.

#### **4.1. Órganos de coordinación**

As funcións de impulso e proposta en materia de racionalización administrativa atribúense á Comisión Central de Racionalización Administrativa, como órgano específico con funcións de staff ó mais alto nivel para o conxunto da Administración Autonómica e ás Comisións de Consellería como órganos de coordinación delegada e de apoio nos seus ámbitos respectivos. Unha e outras creáronse por Decreto 186/1990 de 1 de marzo.

##### **4.1.1. Comisión Central de Racionalización Administrativa**

A Comisión é un órgano consultivo, de carácter técnico ó que corresponde impulsar o proceso de reforma administrativa e propor medidas de coordinación das actuacións dos órganos competentes na materia, para o que se lle encomendan as seguintes funcións:

- 1.º) Proponer
  - a) os principios básicos ós que se acomodará o proceso de reforma administrativa;
  - b) o contido e amplitude do proceso no que se refire á simplificación e racionalización de procedementos, informatización e información ó administrado;
  - c) o ámbito material, as fases, o plan anual de realización da reforma administrativa;
  - d) a aprobación do plan de informatización e a inclusión nel dos procedementos racionalizados;
- 2.º) Emitir informe sobre os pregos de prescricións técnicas para contratación de servizos, así como sobre as ofertas presentadas, con proposta de adjudicación.
- 3.º) Supervisar o desenvolvemento das distintas fases do proceso de reforma administrativa, avaliando os informes emitidos polas Comisións de Consellería ou outros órganos competentes.
- 4.º) Informar dos anteprojectos de refundición da normativa legal e os proxectos de modificación de estruturas orgánicas presentados polas Comisións de Consellerías.
- 5.º) Proponer ó Conselleiro de Presidencia, a Iniciativa das Comisións de Consellería, a aprobación do Manual de Procedementos e da Guía de Procedementos para o Administrado.

A Comisión Central de Racionalización, presidida polo Conselleiro da Presidencia e Administración Pública, está integrada polos Secretarios Xerais Técnicos de tódalas consellerías, o Director Xeral da Asesoría Xurídica Xeral da Xunta, o Interventor Xeral da Xunta e o Director Xeral de Presupostos e do Tesouro, como vocais, e polo Inspector Xeral de Servizos, que é o secretario da Comisión.

##### **4.1.2. Comisións de Consellería**

As Comisións constituídas en cada Consellería corresponde, no ámbito da súa competencia, a realización directa dos procesos de racionalización e informatización, conforme ás directrices fixadas pola Comisión Central de Racionalización.

As súas funcións específicas son as seguintes:

1. Dirixir o proceso de racionalización na respectiva Consellería, dictando as instrucións oportunas.

2. Proponer actuacións que deban ser obxecto de consideración pola Comisión Central de Racionalización, en materia de adecuación de procedementos, modificación de estruturas orgánicas e informatización.
3. Coordinar e supervisar os traballos da correspondente Comisión de Revisión da Normativa Legal.
4. Asumir a función de órgano de integración do persoal da Consellería no proceso de reforma. Preside a Comisión o Secretario Xeral Técnico e forman parte da mesma, como Vocais, os Directores Xerais, o Interventor Delegado e o Asesor Xurídico da Consellería, así como o Delegado Provincial desta.

## 4.2. Organos Técnicos

Dado o carácter legal do procedemento administrativo é preciso regular nunha norma os cauces procedementais conforme ós que debe discorrer a actuación da Administración, así como o carácter reglado ou discrecional das decisións que deban adaptarse e os mecanismos que, no seu caso, configuren a actuación discrecional de aquela.

Por iso, o Proxecto de reforma previu a creación de órganos ós que encomenda a preparación das disposicións normativas que deban encadra-la nova realidade administrativa, previsións cumpridas mediante o Decreto 186/1990 de 1 de marzo.

### 4.2.1. Comisión Central de Revisión da Normativa Legal

É un órgano técnico, ó que corresponden as seguintes funcións:

1. Informar dos anteproxectos dos textos refundidos en materia procedimental, presentados polas respectivas Comisións de Revisión de Normativa Legal das Consellerías.
2. Elevar á Comisión Central de Racionalización, por iniciativa propia ou a proposta das correspondentes Comisións, anteproxectos de normas-marco que afecten ó conxunto dos procedementos de cada Consellería ou da totalidade da Comunidade Autónoma.

A Comisión está presidida polo Director Xeral da Asesoría Xurídica Xeral e son Vocais da mesma o Inspector Xeral de Servicios e o Interventor Xeral, actuando como Secretario, con voz, pero sen voto, un funcionario da Consellería da Presidencia e Administración Pública.

### 4.2.2. Comisións de Revisión da Normativa Legal das Consellerías

Estas Comisións, presididas polos respectivos Secretarios Xerais Técnicos e Integradas polo Asesor Xurídico e o Interventor Delegado de cada Consellería, someterán á Comisión Central descrita no apartado anterior as propostas de modificación ou refundición da normativa legal que afecte á correspondente Consellería.

## 4.3. Organos de Control

Como órgano central de impulso e control do Proxecto de reforma, creouse a Inspección Xeral de Servicios, con carácter único e competencia global en toda a Comunidade Autónoma. As súas funcións son as seguintes:

1. Velar polo axeitado desenvolvemento das distintas fases do proceso de racionalización.
2. Emitir informes e suxerencias encamiñadas á mellora da organización e funcionamento da Administración autonómica.
3. Estudia-las queixas e reclamacións motivadas polo inadecuado funcionamento dos servizos.
4. Propoñe-la adopción de medidas correctoras das anomalías e desviacións detectadas.

Estas actuacións levaranse a cabo polos Inspectores Xerais de Servizos, con competencia funcional xeral sobre tódalas áreas de xestión administrativa, sen perxuício da súa especialización.

A selección dos Inspectores de Servizos farase por concurso-oposición entre funcionarios de carreira de corpos superiores cunha determinada antigüidade, segundo un modelo similar ó establecido para a Inspección de Servizos do Ministerio de Economía e Facenda.

## 5. FASES DO TRABALLO DE RACIONALIZACIÓN E SIMPLIFICACIÓN

De conformidade cos principios expostos e no exercicio das funcións de impulso, coordinación e control encomendadas ós órganos a que se refire o apartado anterior, estruturáronse as seguintes fases:

1. Descrición da situación actual.
2. Racionalización de procedementos administrativos.
3. Informatización.

### 5.1. Situación actual

Baixo a coordinación da Comisión Central de Racionalización, o persoal das empresas consultoras que colaboraron nesta primeira fase procederon a recoller información durante un período de tres meses, identificando en cada Consellería os procedementos iniciados a instancia dos administrados.

Cos datos obtidos elaborouse un Inventario de Procedementos Administrativos que inclúe máis de 400, expresando en cada caso datos sobre estrutura orgánica —unidades de tramitación— e normativa legal aplicable, xunto coa denominación e descrición do procedemento. Elaborouse tamén un Manual metodolóxico, no que se recollen os criterios para a racionalización, con obxecto de aplicar unha metodoloxía e simboloxía unitaria na segunda fase.

### 5.2. Racionalización de procedementos administrativos

A segunda fase, que se iniciará proximamente e para a que se prevé unha duración de sete meses, estrutúrase nas seguintes etapas:

#### 5.2.1. Identificación da estrutura orgánica existente

En cada Consellería consignaránse as unidades existentes nos Servicios Centrais e nas Delegacións Provinciais, identificando as funcións que cada unha desempeña ben por asignación regulamentaria expresa, ben de facto.

#### 5.2.2. Diagramación dos procedementos

Representaranse graficamente os procedementos incluídos no Inventario, utilizando a simboloxía adoptada pola Xunta de Galicia. A representación dos fluxos complementarase cunha descrición detallada das tarefas, así como das funcións que realiza cada unidade administrativa e da normativa legal con arreglo a cal discurre o procedemento. Os diagramas irán acompañados dun Inventario dos documentos e impresos utilizados, que se adxuntarán como Anexos. Incluirase tamén unha análise da natureza e volume dos datos utilizados e a determinación dos tempos promedio de tramitación.

#### 5.2.3. Grado de mecanización

Respecto dos procedementos xa mecanizados, indicarase en cada caso o equipo utilizado, o software de base e aplicacións empregadas, así como os medios físicos e a forma de tratamento de datos.

#### 5.2.4. Análise e revisión crítica dos procedementos

A análise encamiñase a cumprir os obxectivos do presente proxecto, empezando por agrupar os procedementos susceptibles dun tratamento conxunto en razón das súas características. A revisión crítica abarcará os aspectos seguintes.

##### 5.2.4.1. Procedementos

- a) Combinación de operacións, para acortar os tempos de tramitación e incrementar a produtividade así como o control dunha correcta execución.

- b) Normalización de impresos e documentos coa dobre finalidade de facilitar a súa identificación e comprensión polos administrados e os xestores e posibilitar a mecanización dos procedementos.
- c) Detección e supresión de disfuncionalidades nos circuitos de tramitación «cuellos de botella», controis innecesarios, etc.
- d) Implantación de solucións ofimáticas na transmisión, elaboración e arquivo de documentos.
- e) Establecemento de mecanismos de control que verifiquen a adecuación dos procedementos ós criterios de racionalización e detecten posibles desviacións.

#### 5.2.4.2. Organización

- a) Reasignación de funcións entre as distintas unidades administrativas ou entre os postos de traballo dunha mesma unidade.
- b) Deseño de novos organigramas basados na reasignación de funcións.
- c) Proposta de desconcentración, reservando unicamente os Servicios Centrais a tramitación de procedementos que afecten a máis dunha provincia ou que pola súa natureza cantitativa ou calitativa fagan aconsellable a súa tramitación e resolución naquêles.
- d) Proposta de estrutura das oficinas comarcais, con funcións de admisión de documentación e información ó administrado.

#### 5.2.4.3. Medios humanos e materiais

- a) Expresión de dotacións de persoal, diferenciando as previsións presupostarias e os efectivos reais.
- b) Descrición do espazo e distribución física das distintas unidades, avaliando os axustes necesarios en función do volume de traballo e das medidas de racionalización.

#### 5.2.4.4. Integración no sistema informático

Todo procedemento debe analizarse tendo en conta esta circunstancia.

O sistema informático seguerá o principio xeral de que a mecanización dun expediente debe supor unha axuda á xestión do mesmo, e non significará unha carga de traballo adicional en relación co expediente polas esixencias do sistema informático.

Tódalas recomendacións de mecanización terán en conta este principio e é aquí onde a informática moderna encontra un dos seus campos de aplicación máis idóneos aportando:

- Sistemas de axuda á xestión.
- Ofimática.
- Comunicacións.
- Sistemas Parametrizables.
- Bases de Datos corporativas.
- Información gráfica.

Por todo iso será necesario realizar análises organizativas que, como xa veremos máis adiante, poderían levar consigo cambios na estrutura orgánica, redefinición de funcións ... etc.

Do conxunto da análise defínirase o modo en que se encadran todas as ferramentas no sistema, o software e hardware do mesmo, é dicir a súa ARQUITECTURA, tendo en conta que o mesmo debe proporcionar de modo xeral:

- a) Facilitade de uso para o usuario non informático.
- b) Información sobre a situación dos expedientes.
- c) Trámites a realizar.
- d) Unidades de tramitación que interveñen.
- e) Estándares de tramitación.
- f) Ferramentas concretas para a xestión dos expedientes.

En resumo: ó definir os novos procedementos débese prever a información a introducir para obter a información desexada (o modelo de datos).

Ademais terase en conta que en todo caso hase de chegar a un determinado compromiso de custo final do Sistema.

### 5.2.5. Proposta de novos procedementos

Cos resultados obtidos na etapa anterior, abordarase a tarefa de definir novos procedementos que permitan unha maior eficacia na xestión, maior economía procesal e unha máis fluída relación cos administrados.

Esta tarefa require:

- a) Elaboración dun novo diagrama de fluxos, con descrición das unidades e órganos encargados da tramitación.
- b) Identificación das modificacións da normativa legal que permitan a posta en práctica dos novos procedementos.
- c) Deseño dos novos impresos racionalizados.
- d) Análise da natureza e volume dos datos utilizados.
- e) Fixación de estándares de tramitación.

Na realización das tarefas enunciadas terase en conta o obxectivo da Administración Autónoma de Galicia, que a través de este Proxecto propónse unha modernización da súa actuación para un maior acercamento e información ó administrado e tamén para obter información básica de xestión que lle permita unha constante avaliación do seu funcionamento.

### 5.2.6. Preanálise funcional

En relación co exposto no apartado 5.2.4.4, formularanse recomendacións sobre configuración e características de equipos así como suxerencias sobre o desenvolvemento de programas.

## 5.3. Informatización

Os procedementos racionalizados serán obxecto de tratamento informático no que a informatización integral —cun sistema xeral, con terminais na maior parte dos postos de traballo— permitirá o seguimento de expedientes, para información ó administrado e establecemento de estándares, xuntamente coa axuda á xestión, e combinarase coa informática distribuída, xa que eses terminais serán mini-ordenadores autosuficientes o que, a iniciativa do usuario, permitirá desenvolver aplicacións de apoio á xestión adaptadas ás necesidades específicas de cada posto.

En función dos estándares que se definan, o sistema deberá proporcionar automaticamente informes de xestión a distintos niveis, para poder así detectar posibles desviacións.

As características xerais do sistema serán:

- a) Flexibilidade, para unha doada adaptación ás modificacións orgánicas ou funcionais.
- b) Presentación clara e ben estruturada que permita un doado acceso e unha comprensión rápida.
- c) Homoxeneidade no tratamento, que facilite a formación dos usuarios e posibilite a mobilidade do persoal.
- d) Seguridade, para protección dos datos, establecéndose controis de acceso.
- e) Estándares de hard e soft que permitan futuras ampliacións.
- f) Tempo de resposta óptimo.

Nesta fase dedicarase especial atención ó factor humano no aspecto formativo, a través de cursos impartidos coa colaboración da Escola Galega de Administración Pública, e coa sensibilización do persoal da Xunta, na súa totalidade, ás novas ferramentas de traballo, que se xerallaran como consecuencia do proceso de reforma administrativa.

Asimesmo nesta fase —a máis prolongada, cunha duración non inferior ós dous anos— requírase habilitar os créditos necesarios para a adquisición do equipo informático.

## 6. AVALIACIÓN, CONTROL E SEGUEMENTO

O Proxecto descrito nos apartados anteriores, polo seu carácter global, que abarca a Administración da Comunidade Autónoma de Galicia no seu conxunto e polo seu talante innovador, que se concreta nunha actuación máis eficaz e unha actitude de acercamento ó Administrado, dentro do novo marco de relacións entre a Administración e os cidadáns, concíbese con proxección de futuro. Por iso, no propio proxecto prevense órganos que fagan as funcións de seguemento e control das medidas adoptadas como consecuencia do programa de racionalización e simplificación, correxindo posibles disfuncionalidades e desviacións.

Neste contexto, o proxecto considera tres aspectos:

- a) Modificación e refundición de normativa.
- b) Nova estrutura orgánica.
- c) Controles Internos.

### 6.1. Modificación e refundición de normativa

Dado que a Administración ten que actuar en todo momento sometida á Lei e ó Dereito, é necesario reflexar nunha norma os cauces procedimentais conforme ós que se vai exteriorizar a actuación administrativa. Na situación actual son moitas as normas que inciden, a veces dun xeito confuso, sobre un mesmo aspecto.

Por tanto, os órganos competentes terán que abordar a modificación da normativa vixente, adaptándoa ás novas necesidades e así mesmo a refundición sistemática de toda a normativa anterior co obxecto de cumprir as esixencias de sometemento á legalidade, eficacia e mellor comunicación cos cidadáns.

### 6.2. Nova estrutura orgánica

En función das competencias atribuídas a cada órgano como resultado lóxico do proceso de racionalización da avallación da carga de traballo global de aqueles mediante estatísticas de xestión elaboradas ó efecto, así como do grao de cumprimento dos estándares establecidos, os órganos competentes propoñerán as novas estruturas orgánicas coas que se poidan abordar con garantías de éxito as funcións encomendadas á Xunta de Galicia.

### 6.3. Controles internos

O proxecto de racionalización perdería en boa parte a súa validez e contido se non se establecen órganos internos de control, coa función específica de comprobar e promover o correcto funcionamento do sistema, detectar desviacións e propoñer as oportunas medidas correctoras.

A tal fin, corresponderá á Inspección Xeral de Servicios, concebida con carácter único e competencia global en toda a Comunidade Autónoma, a avallación do grao de cumprimento dos obxectivos propostos, a emisión de informes ou suxerencias para mellorar o funcionamento das distintas unidades e centros e a proposta de medidas para adecuar, completar e garantir a continuidade do proceso de reforma, habida conta do carácter dinámico deste proxecto.

## NORMATIVA LEGAL

1. Decreto 87/1990, de 15 de febreiro, sobre desconcentración de competencias en materia de contratación administrativa nos delegados provinciais das consellerías da Xunta de Galicia. (DOG do 19 de febreiro de 1990).
2. Decreto 88/1990, de 15 de febreiro, sobre desconcentración de competencias para a concesión de axudas e subvencións nos delegados provinciais e territoriais da Xunta de Galicia. (DOG do 19 de febreiro de 1990).

3. Decreto 186/1990, de 1 de marzo, de creación da Comisión de Racionalización Administrativa e de Revisión da Normativa Legal. (DOG do 12 de marzo de 1990).
4. Decreto 286/1990, de 27 de abril, polo que se establece a estrutura orgánica dos servizos centrais da Consellería da Presidencia e Administración Pública. (DOG do 21 de maio de 1990).
5. Orde de 30 de outubro de 1990 pola que se regula o Servizo de Valixa da Xunta de Galicia. (DOG do 12 de novembro de 1990).
6. Prego de prescricións técnicas que rexirán o contrato de asistencia para a realización dos procedementos administrativos que se tramitan pola Xunta de Galicia. (DOG do 15 de outubro de 1990)





# **ESTUDIOS**



# A reforma administrativa en Francia

Richard Ghevoontian\*

Entre as grandes obras xurídicas emprendidas nestes últimos anos, a reforma da organización territorial de Francia aparece sen dúbida como unha das máis importantes.

Desde este punto de vista, o inicio do mandato do Presidente François MITERRAND foi marcado pola votación da gran lei de descentralización do 2 de marzo de 1982 que ascendeu a colectividade territorial a rexión e que aumentou, en moitos aspectos, o campo das liberdades locais.

Case dez anos máis tarde, o Goberno, nunhas condicións moi distintas, lanza dous grandes proxectos neste ámbito.

O primeiro atinxe a unha zona xeográfica moi limitada: Córsega. Pero este texto, que levanta en Francia unha polémica moi viva entre defensores e adversarios do proxecto, amosa un interese que vai máis alá dos seus cimentos xeográficos.

A orixinalidade dalgunhas das súas disposicións e os interrogantes constitucionais que suscita confiren a tal proxecto un interese particular (I).

O segundo proxecto governamental, menos adelantado que o anterior, atinxe á administración territorial da República. O seu carácter é, polo tanto, máis xeral.

Destinado, como afirma o Goberno, a remata-la obra emprendida en 1982, este texto suscita, el tamén, unha reflexión sobre os conceptos de desconcentración e descentralización (II).

## I. PROXECTO DE REFORMA DO ESTATUTO TERRITORIAL DE CÔRSEGA

Desde o ano 1975, Córsega, entidade insular da metrópole francesa, levantou un problema político importante ós gobernos que se foron sucedendo.

Sacudida polo terrorismo, revolta polas minorías nacionalistas, mesmo independentistas, Córsega foi obxecto desde a chegada ó poder de François MITERRAND, dunha reforma que lle outorga un estatuto rexional particular.

A lei do 2 de marzo de 1982, promulgada o mesmo día que a lei sobre a reforma dos municipios, departamentos (NDT, provincias) e rexións, somete a Córsega ó dereito común rexional pero, para ter en conta o seu particularismo xeográfico e cultural, a lei regula respectivamente o modo de elección da Asemblea e as competencias da rexión.

Pero, fundamentalmente, neste texto Córsega non está contemplada como unha colectividade territorial específica que se distingua doutras.

O Proxecto de Lei presentado en 1990 polo Ministro do Interior Pierre JOXE e xa adoptado pola Asemblea Nacional, ten outro alcance<sup>1</sup>.

\* Profesor titular da Universidade de Dereito, de Economía e Ciencias en Aix-Marseille.

A reforma en curso presenta, en efecto, cando menos dous aspectos que algúns calificaron de «revolucionarios» con respecto ó noso dereito público: O recoñecemento do pobo corso (A) e a transformación da rexión corsa en «Colectividade Territorial da República» (B).

### A) O Recoñecemento do Pobo Corso

O artigo primeiro do Proxecto de lei sobre o Estatuto da Colectividade Territorial de Córsega está redactado da seguinte maneira:

*«A República francesa garante á Comunidade histórica e cultural viva que constitúe o pobo corso, compoñente do pobo francés, os dereitos á preservación da súa identidade cultural e á defensa dos seus intereses económicos e sociais específicos».*

Evidentemente, este recoñecemento do «Pobo Corso» é o que constitúe a principal innovación do texto e tamén a súa disposición máis controvertida.

Para xustifica-la súa postura, o Goberno baséase nunha moción votada o 13 de outubro de 1988 pola Asemblea de Córsega e na cal se afirmaba «a existencia do pobo corso como Comunidade histórica e cultural viva que agrupa os corsos de orixe e os corsos de adopción».

Ademais, o Goberno estima que a calificación de «compoñente do pobo francés» abonda para preservar-la indivisibilidade da República promulgada no artigo 2 da Constitución de 1958<sup>2</sup>.

Pero é precisamente aquí onde se suscita o fondo da cuestión: ¿será constitucional esa disposición do Proxecto de lei que fai referencia ó pobo corso?

O Consello de Estado, consultado polo Goberno, xa comunicou as súas dúbidas sobre esta moción. Pero só a posición do Consello Constitucional que, sen lugar a dúbidas, será consultado, terá un efecto decisivo.

É certo que a Alta Xurisdicción nunca tivo que pronunciarse directamente sobre unha cuestión deste tipo. Pero a súa postura pode ser razoablemente deducida da súa xurisprudencia anterior sobre problemas parecidos.

É o que fan os máis eminentes especialistas do Consello Constitucional, como o Decano Louis FAVOREU, quen declarou estar convencido de que o Consello Constitucional non aceptará que se mencione «o pobo corso».<sup>3</sup>

En efecto, como sinala o Decano Favoreu, este recoñecemento val moitísimo máis alá do máximo autorizado pola Constitución no seu artigo 74 e que só atinxe ós *territorios de Ultramar*, colectividades territoriais que son as máis descentralizadas e as máis autónomas no noso sistema republicano.

Polo que respecta a eses territorios, só está autorizado pola nosa lei fundamental ter en conta «os seus intereses propios no conxunto dos intereses da República». O que non permite, segundo este autor, extraer da colectividade nacional unha compoñente específica, recoñecida e sometida a un estatuto particular.

Por outra parte foi esa a óptica con que o Consello Constitucional non admitiu que a poboación canaca, como entidade, se beneficiara dunha representación privilexiada no marco das rexións da Nova Caledonia<sup>4</sup>.

Sen prexulgar-la posición do Consello Constitucional, parece razoable pensar que a Alta Xurisdicción adicará a esta parte do texto unha atención moi particular.

Pero este recoñecemento do pobo corso non é a única innovación do proxecto. Este prevé igualmente a transformación da rexión corsa en «Colectividade Territorial da República».

### B) Córsega, «Colectividade Territorial da República»

A segunda gran innovación do proxecto de lei vén do seu artigo 2 que dispón que «Córsega constitúe unha colectividade territorial da República no sentido do artigo 72 da Constitución».

Córsega converterase así, se o proxecto se adopta, na cuarta colectividade territorial *Ut singuli* despois de París, Mayotte e Saint Pierre et Miquelon.

Querendo probablemente suliñar esa orixinalidade, o Goberno cuestiónase ofrecer a Córsega unha organización particular que desemboque en competencias ampliadas, o que ocasiona de novo un delicado problema constitucional.

## 1) A organización particular de Córsega

A parte da modificación do rexime electoral<sup>5</sup>, o proxecto de lei tende a instaurar unha nítida disociación entre as funcións deliberativas e as funcións executivas. As primeiras serán asumidas pola Asemblea de Córsega, elixida por sufraxio universal directo, e as segundas por un consello executivo dirixido por un Presidente.

Sen dúbida ningunha, a maior orixinalidade institucional do proxecto sitúase neste último punto.

O Consello Executivo componse dun presidente axudado por seis conselleiros. Elíxese mediante un escrutinio da lista maioritaria en tres voltas. O Presidente é o candidato que figura na cabeza da lista elixida.

Segundo uns procedementos amplamente inspirados nas técnicas do rexime parlamentario, o Consello Executivo é responsable ante a Asemblea de Córsega. Esta responsabilidade maniféstase primeiramente no que se podería chamar, por analogía, unha cuestión de confianza. O artigo 36 do proxecto prevé, en efecto, que o presidente do Consello Executivo pode comprometer a responsabilidade desta instancia ante a Asemblea despois de deliberalo colectivamente.

Sen embargo, o texto queda mudo sobre as consecuencias do rexentamento desta «cuestión de confianza». Pero tal situación non podería levar a outra cousa que non fose a dimisión do Consello Executivo.

Paralelamente, a Asemblea de Córsega pode poñer en dúbida a responsabilidade do Consello mediante a votación dunha moción de confianza. Esta, para ser deliberada, debe ser depositada, cando menos, pola terceira parte dos membros da Asemblea. Ademais —e isto recorda un pouco a «moción de confianza constructiva» aplicada en Alemaña— o texto debe obrigatoriamente mencionar a lista dos apelidos dos candidatos ós mandatos de presidente e dos membros do Consello Executivo.

Só se recontan os votos favorables á moción e a súa adopción require a maioría absoluta dos membros que compoñen a Asemblea.

Cando a moción de confianza é adoptada, nas condicións definidas, o Consello Executivo que sae é inmediatamente substituído.

O Consello Executivo, tal como está previsto polo proxecto de lei, beneficiase, polo tanto, dun estatuto moi particular que o distingue claramente do executivo tradicional das colectividades territoriais francesas, o que non deixa de levantar un novo problema constitucional.

Podemos interrogarnos sobre a lexitimidade de tal particularismo da organización administrativa corsa.

Ata agora, en efecto, ningunha das colectividades territoriais creadas conforme o artigo 72 da Constitución foi dotada de institucións que presenten unha dose tan forte de especificidades.

Nin París, nin Mayotte, nin Saint Pierre et Miquelon presentan, no plano institucional, un aspecto así.

A cidade de París está dotada dun Consello que é, por veces Consello Municipal, por veces Consello Xeral, e en canto ás colectividades de Ultramar, a súa organización é moi próxima á dos departamentos (provincias)<sup>6</sup>.

Podemos deducir, polo tanto, que a Constitución non lles permite ás colectividades territoriais do artigo 72 distinguírense institucionalmente das grandes categorías (municipios e departamentos).

No sistema francés só os territorios de Ultramar poden beneficiarse «dunha organización particular» derogatorio ó dereito común, tal como está previsto no artigo 74 da Constitución.

O Consello Constitucional xa interpretou estritamente esta disposición constitucional negándose a aplicala ós departamentos de Ultramar<sup>7</sup>.

Non sen certa ironía, o Decano Favoreu<sup>8</sup> preguntábase se o Goberno non podería evitar esa dificultade calificando a Córsega de «territorio de Ultramar»... Pero de seguida dá a resposta: Córsega non pode ser asimilada a unha colectividade deste tipo.

Forma parte da metrópole, con todo o que implica de asimilación sobre todo no plano da Comunidade Europea e non pode, por iso, saír do esquema xeral dos departamentos franceses. Ademais a expresión «territorio de Ultramar» foi reservada ós territorios ós que se lles propuxera abandonar a República Francesa en 1958 e que optaron por manterse nela.

De novo, con ese punto, o proxecto de lei governamental, se é adoptado, corre o perigo de enfrontarse á censura do Consello Constitucional.

O órgano deliberante, a Asemblea de Córsega, levanta incontestablemente menos problemas. Esta Asemblea componse de cincuenta e un membros elixidos por seis anos, ó mesmo tempo que os conselleiros rexionais no conxunto do territorio.

Para tal elección, Córsega constitúe unha circunscrición única. O escrutinio é a dúas voltas e mestura o sistema maioritario e a representación proporcional.

A Asemblea de Córsega que se reúne dúas veces ó ano en sesións ordinarias regula a través das súas deliberacións os asuntos de Córsega e vota concretamente o presuposto.

Ademais é consultada sobre tódolos proxectos de lei ou de decreto que teñen disposicións específicas a Córsega.

Pode igualmente, sobre proposicións do Consello Executivo ou por encargo do primeiro ministro, enviar ó Goberno proposicións de modificación ou de adaptación de disposicións lexislativas ou regulamentarias que teñen importancia para o desenvolvemento económico, social e cultural de Córsega.

Para axudar ó Consello Executivo e á Asemblea, o proxecto prevé a posta en marcha de dous consellos consultivos: O Consello Económico e Social e o Consello de Cultura, Educación e Medio Ambiente.

O Consello Económico e Social obrigatoriamente será consultado sobre as orientacións xerais do proxecto de presuposto e sobre a preparación dun plan de desenvolvemento ou do esquema de ordenación.

En canto ó Consello da Cultura, de Educación e de Medio Ambiente, será consultado obrigatoriamente sobre as mesmas disposicións na medida en que, sen embargo, atinxen á acción cultural e educativa.

Por fin, este organismo establece un informe sobre os programas audiovisuais para Córsega.

Tamén cabe sinalar que o representante do Estado na nova colectividade é nomeado polo Consello de Ministros e que dispón de atribucións moi próximas ás dos prefectos (NDI, gobernadores civís en España): representación do Goberno, dirección dos servizos do Estado, control administrativo...

## 2) Unhas competencias ampliadas

Tendo en conta o carácter insular de Córsega, o Goberno definiu unhas prioridades de acción para as futuras institucións corsas. Ademais, neses ámbitos, ampliou sensiblemente as competencias locais en relación coas da actual colectividade rexional.

Esas prioridades refírense ó desenvolvemento económico e á identidade cultural. Incumbe ó Consello Executivo desempeñar o primeiro papel en tales sectores. O artigo 25 do proxecto así o dispón, «o Consello dirixe a acción da colectividade territorial de Córsega nas condicións e límites establecidos pola presente lei, particularmente nos ámbitos do desenvolvemento económico e social, da acción educativa e cultural, así como a ordenación do territorio».

No *ámbito cultural* fíxose fincapé no ensino e na educación coa definición pola colectividade corsa no mapa dos establecementos universitarios e dos centros de investigación, e a inserción do ensino da lingua corsa nos programas escolares, tradicionalmente reservados ó estado.

No *ámbito económica*, a ordenación do territorio, os transportes, o desenvolvemento agrícola e a ordenación rural pónense en evidencia, e a nova colectividade debería desempeñar o papel motor.

Para financiar todas estas novas cargas transferidas do Estado á nova colectividade territorial, o proxecto pon en marcha un mecanismo resultante das leis de descentralización, ou sexa, fundaméntase tanto na transferencia dos impostos do Estado como nos recursos presupostarios propios.

Destá maneira serán transferidos á colectividade de Córsega os impostos sobre o consumo de alcohol recaudados alí.

En canto ós recursos presupostarios, prevéase crear unha asignación xeral de descentralización incluída no presuposto do Estado.

## II. O PROXECTO DE REFORMA DA ADMINISTRACIÓN TERRITORIAL DA REPÚBLICA

O proxecto de Lei elaborado polo Señor Pierre Joxe, Ministro do Interior, foi presentado o primeiro de agosto pasado na Asemblea Nacional<sup>9</sup>. Aínda non está incluído na orde do día da Asemblea, e o final da sesión de outono só unha parte das súas disposicións foran obxecto dun exame por parte da Comisión encargada de estudar tal proxecto.

O texto xira ó redor de catro eixes maiores:

- a organización territorial do estado,
- a modernización e a democratización da vida local,
- a cooperación local,
- a cooperación descentralizada,

O proxecto —e aí está a súa primeira orixinalidade— mestura elementos de desconcentración que atinxen á organización mesma dos servizos do Estado a escala local e particularmente rexional, e elementos de descentralización que teñen influencia sobre a organización e o funcionamento das colectividades territoriais.

### A) Organización territorial do Estado

O proxecto de Lei ten neste aspecto dúas orientacións:

A primeira trata sobre o reparto de misións entre as Administracións centrais do Estado e os seus servizos exteriores.

As primeiras deberán ser limitadas ás que, por natureza ou en virtude da lei, presentan un carácter nacional e que teñen unha execución que non pode ser delegada a nivel territorial. Trátase aquí de evitar unhas superposicións e unhas intrusións perxudiciais ó bo funcionamento das administracións cívicas do Estado.

A segunda orientación consiste en reforza-lo papel da representación territorial do Estado a nivel rexional.

Respecto á lei do 2 de marzo de 1982, relativa ós dereitos e liberdades dos concellos, departamentos e das rexións, o proxecto actual intensifica os poderes dos prefectos da rexión. Desta maneira está previsto que aqueles serán os encargados de poñer en marcha as políticas nacionais e comunitarias do Estado que atinxen ó desenvolvemento económico e social así como á ordenación do territorio.

Para levar a ben a súa misión, eses prefectos da rexión disporán de poder de dirección sobre os prefectos de departamento que dependan da súa circunscrición territorial. Para xustificar este cambio, o Goberno afirma a súa vontade de mellora-la eficacia da acción territorial do Estado na perspectiva sobre todo do horizonte 92.

Paradoxalmente, parece que se volve á maneira en que se percibía a reforma da desconcentración a principios dos anos sesenta, coa institucionalización progresiva da circunscrición rexional como paso clave para o desenvolvemento económico e a ordenación do territorio.

Logo, vinte anos máis tarde, en 1982, a rexión ascendera ó rango de colectividade descentralizada, o que tivera por efecto transferir á nova colectividade unhas misións, ata agora, correspondentes por dereito ó Estado, e isto, en detrimento dos poderes dos prefectos.

Parece que hoxe estamos a punto de asistir a unha volta atrás.

### B) Modernización e democratización da vida local

O mesmo tempo que respecta os procesos fundamentais da democracia representativa, que son o fundamento da organización política francesa, o proxecto de lei pretende reforza-la participación na vida pública, no marco do funcionamento das institucións locais existentes.

Desta maneira o proxecto privilexia dúas vías: por unha parte o recoñecemento dos dereitos das minorías políticas nas Asembleas locais e por outra, ten en conta a aspiración dos cidadáns a participar de maneira máis efectiva na vida local.

A primeira esixencia concretízase na garantía do dereito dos eleixidos no seo das Asembleas locais que pasá por unha maior información e unha mellor liberdade de expresión. O proxecto pre-

vé establecer, desta maneira, como o que existe no Parlamento, un réxime de preguntas orais así como o restablecemento do escrutinio da representación proporcional para a elección das mesas das Asembleas departamentais e rexionais.

En canto á participación dos cidadáns, debería ser facilitada cunha mellor información no ámbito presupostario e contable e coa codificación do procedemento de referendo municipal.

En efecto, ata agora, ese tipo de referendo —á parte o caso moi particular de fusión de dous municipios— non estaba oficializado nun texto.

Na práctica, sen embargo, os municipios recorrían a este procedemento.

O proxecto actual deixa ó alcalde ou a unha minoría do Consello municipal, a posibilidade de toma-la iniciativa para propoñer un referendo. Pero tal referendo, cando se organiza, só pode ter carácter consultivo.

Por fin, curiosamente, é xustamente nesa parte do texto onde se vai introducir unha disposición que incrementa os medios de información dos prefectos, no ámbito de cerrar contratos públicos e que adapta a maneira de intervención das Cámaras Rexionais de Contas nese terreo.

### C) Cooperación local

A vontade do Goberno é, neste tema, intensificar as maneiras de cooperación entre as colectividade locais para promover a ordenación do espazo e o desenvolvemento local.

A nivel rexional, propónse a creación da *Allianza Interrexional*, institución pública que agrupa a dúas ou tres rexións limítrofes.

Esta alianza, creada por decreto, exerce as competencias enumeradas na decisión institutiva en lugar das rexións que a compoñen.

Asegura a cohesión dos programas das rexións membros e, por iso, pode acordar co Estado pactar contratos de plans.

A nivel do municipio, propóñense dúas novas estruturas xurídicas: a comunidade dos municipios e a comunidade da cidade.

Estas dúas novas estruturas engádense daquela ás que xa existen: sindicato de municipios, distritos ou comunidades urbáns.

A *Comunidade dos municipios* é unha institución pública que reagrupa varios municipios. Instituída por o ou os prefectos implicados, tal comunidade baseáse no voluntariado, xa que a iniciativa da súa creación pertence ós consellos municipais. A comunidade dos municipios exerce, daquela, en lugar dos municipios membros, cando menos dous tipos de competencias, entre estes tres grupos: ordenación do espazo, accións de desenvolvemento económico que interesan ó conxunto da comunidade, a protección e a posta en valor do medio ambiente.

Outras competencias poden ser, ademais, transferidas en calquera momento dos municipios membros á comunidade.

A *Comunidade da cidade*, pola súa parte, é unha institución pública que reagrupa varios municipios e que atinxe ás aglomeracións de máis de 30.000 habitantes. Outra vez esta comunidade institúese por o ou os prefectos interesados, cando se pide polos consellos municipais.

A comunidade da cidade exerce, en lugar dos municipios membros, polo menos tres dos grupos de competencias seguintes: a ordenación do espazo, as accións de desenvolvemento económico, a protección do medio ambiente e a creación, o acondicionamento e mantemento das vías públicas así como os transportes urbáns.

Nestas perspectivas, a contribución profesional é destinada a converterse nun verdadeiro imposto da aglomeración e unha taxa única será instituída progresivamente polos municipios membros da comunidade da cidade.

### D) A cooperación descentralizada

O Proxecto de lei prevé a posibilidade, para as colectividade territoriais e as súas agrupacións, de firmar convenios coas colectividade territoriais estranxeiras, nos límites das súas competencias e no marco dos compromisos internacionais de Francia.



Tales convenios entrarán en vigor despois da súa transmisión ó representante do Estado.

Ademais, e para ter en conta o desenvolvemento moi importante das iniciativas neste terreo, propónse instituír unha comisión nacional da cooperación descentralizada, lugar de reflexión, de concertación e de orientación.

O proxecto de Lei de Orientación sobre a administración territorial da República vai, sen lugar a dúbidas, levantar problemas constitucionais.

O principal, atínxe á aplicación do principio da *libre administración* das colectividades territoriais que se desprende dos artigos 34 e 72 da Constitución. Os membros da Comisión Especial encargada do exame do texto non se deixaron enganar. Cando no proxecto do artigo primeiro, o Goberno propoñía a redacción seguinte: «A administración territorial da República está organizada de maneira que permita a libre administración das colectividades territoriais», a Comisión suxeitu a corrección seguinte: «A Administración... está organizada no respecto ó principio de libre administración das colectividades territoriais<sup>10</sup>».

Por riba de tales precaucións de estilo, convén saber se as disposicións contidas neste texto son compatibles con este principio tal como o interpretou o Consello Constitucional<sup>11</sup>.

Agora ben, esta alta xurisdicción deu unha interpretación extensiva desta noción que ofrece ás liberdades locais unha nova dimensión (II). Se o proxecto é adoptado e, se é sometido ó Consello Constitucional, este adócarase sen lugar a dúbidas, a vixia-lo respecto ós logros en materia de liberdades locais e dereitos fundamentais, os pilares inquebrantables do noso sistema democrático.

Desde hai algúns meses Francia está metida de novo nun proceso de reformas locais a través de dous proxectos complexos que son moi distintos e á vez moi próximos.

Son moi diferentes pola idea que os inspira. O proxecto de Córsega baseáse, sen lugar a dúbidas, en razóns moi políticas, nunha vontade demostrada de levar moi lonxe os límites da descentralización. A singularidade das institucións da nova colectividade territorial e o alto grao da súa autonomía ben atestiguan tal fenómeno.

O contrario, o proxecto relativo á administración territorial da República aparece en moitos aspectos como unha volta atrás en favor das prerrogativas do Estado e en detrimento das liberdades locais.

Sen embargo os dous proxectos —e isto é o que os aproxima— teñen por vocación instaurar un delicado equilibrio entre a indivisibilidade da República e a libre administración das colectividades territoriais, principios proclamados pola nosa Constitución.

Este perigoso exercicio que reflicta ben a problemática fundamental dun Estado unitario como Francia, realízase de momento nun marco puramente político, o Parlamento. Pero encontrará a súa conclusión definitiva no plano xurídico. Correspondería daquela ó Consello Constitucional recorda-las regras do xogo nesta materia, porque xa non poden existir en Francia, hoxe por hoxe, reformas locais sen peitoril constitucional.

## NOTAS

1. Asemblea Nacional —Proxecto de Lei n.º 1692— Primeira sesión ordinaria de 1990-1991 presentada o 2 de novembro de 1990.
2. Véxase sobre esta noción C. DEBBASCH —A Vª República— *ECONÓMICA* 1985. Páxinas 35 e 55.
3. L. FAVOREU —hai que reformar a Constitución— *Le Monde* do 22 de novembro de 1990.
4. Decisión 196 DC do 8 de agosto de 1985, páxina 70.
5. Desta maneira preséntase a creación dunha circunscrición única para a elección da futura Asemblea, a instauración dun sistema electoral mesturado e a reestructuración das listas electorais.

6. Véxase para París: Lei do 31 de decembro de 1975, modificada.  
Para Mayotte: Lei do 24 de decembro de 1976.  
Para Saint-Pierre et Miquelon: Lei do 2 de xuño de 1985.
7. Decisión 138 DC do 25 de febreiro de 1982, páxina 41.
8. Artigo xa citado.
9. Asemblea Nacional —Proxecto de Lei n.º 1.581 —Primeira sesión ordinaria de 1900-1991— presentado o primeiro de agosto de 1990.
10. Informe da Comisión especial encargada do exame do dossier —Asemblea Nacional— 10 de decembro de 1990.
11. Véxase, por exemplo, Decisións 137 DC e 138 DC do 25 de febreiro de 1982, páxinas 38 e 41.

## Extractos da Constitución

### TÍTULO I

#### Da Soberanía

Art. 2.—Francia é unha República indivisible, laica, democrática e social. Asegura a igualdade ante a lei de tódolos cidadáns sen distinción de orixe, de raza ou de relixión. Respecta tódalas crenzas...

### TÍTULO V

#### Das Relacións entre o Parlamento e o Goberno

Art. 34.—A lei é votada polo Parlamento.

A lei determina os principios fundamentais:

—da organización xeral da defensa nacional;

—da *libre administración das colectividades locais*, das súas competencias e dos seus recursos

—do ensino.

### TÍTULO XI

#### Das Colectividades Territoriais

Art. 72.—As colectividades territoriais da República son os municipios, os departamentos, os territorios de Ultramar. Calquera outra colectividade créase por lei.

Art. 73.—O réxime lexislativo e a organización administrativa dos departamentos de Ultramar poden ser obxectos de medidas de adaptación necesarias pola súa situación particular.

Art. 74.—Os territorios de Ultramar da República teñen unha organización particular que ten en conta os seus intereses propios no conxunto dos intereses da República. Tal organización defínese e é modificada por lei despois de consulta-la Asemblea territorial interesada.

Art. 75.—Os cidadáns da República que non teñen o estatuto civil de dereito común, o único contemplado no artigo 34, conservan o seu estatuto persoal mentres non renuncien a el.

Art. 76.—Os territorios de Ultramar poden conserva-lo seu estatuto no seo da República.

Se o manifestan por deliberación da súa Asemblea territorial e no prazo previsto no primeiro apartado do artigo 91, convértense en departamentos de Ultramar da República ou agrupados ou non entre eles, en Estados membros da Comunidade.

## A nova regulamentación italiana das colectividades territoriais

Massimo Vari\*

1) A lei n.º 143 do 8 de xuño de 1990 regulamentando o novo réxime das autonomías locais representa, xunto coa outra, de data igualmente recente, de reforma dos delitos contra a Administración Pública (Lei n.º 86 do 26 de abril de 1990) o punto de cruzamento no que se sitúa o tema da relación entre acción administrativa e control, entre control e responsabilidade. Definidas as coordenadas, as preguntas xorden inmediatamente. En primeiro lugar, a cuestión das correlacións entre un control confiado ós instrumentos fisiolóxicos do sistema e o que se confía ás maxistraturas ordinaria ou especial. Procede preguntarse, en efecto, se a maxistratura pode representar un instrumento permanente de comprobación da legalidade e do correcto proceder da administración a nivel local, dado que estas son características da función do xuíz, que é en si episódica e que se exerce a instancias de parte (pública ou privada).

A outra cuestión xira arredor do carácter funcional do actual sistema de controis, que no seu estado actual certamente esixe unha flexibilización, na medida en que as colectividades territoriais están hoxe sometidas a numerosas instancias de comprobación: a partir dos comités rexionais de control ata os Tribunais do contencioso-administrativo, o xuíz penal, ó Tribunal de Contas, os comisarios de contas, por non falar dos controis chamados alípicos, nin das dúbidas sobre a compatibilidade subseguinte cos principios de autonomía e de certas formas de control por parte do Estado.

Probablemente a nova lei das Autonomías Locais non pon en execución un sistema satisfactorio desde o punto de vista da racionalización da materia. Podería, sen embargo, resultar útil face-la historia da Lei, na busca de posibles indicios de cambio de perspectiva.

É importante destacar, ante todo, un cambio no decorado: o medio de acción non son xa os actos, senón programas que tenden a alcanzar resultados. Aparece aquí un dos obxectivos, ou mellor, o obxectivo máis notable da reforma, é dicir, o feito de concibir as colectividades territoriais como a primeira fronteira para responder ás expectativas dos cidadáns, sobre todo desde o punto de vista de servicios máis eficaces, coherentes cos principios do Estado social. Así pois, produciuse un cambio no decorado, e de aí a primeira consecuencia: os xestores deben, pois, obrar «sen baremo» máis aínda ca no pasado, pois, no fondo, a distinción entre gastos obrigatorios e facultativos, que propoñía a Lei Municipal e Provincial de 1934 (Real Decreto n.º 383, do 3 de marzo de

\* Conselleiro do Tribunal de Contas Italia.

1934), abolida porque non estaba en consonancia coa noción de autonomía, representaba un punto de referencia puntual: a lista dos gastos obrigatorios e dos facultativos poñía inmediatamente ós xestores en condicións de distinguilo que era lícito do que era ilícito.

O criterio que substitúe hoxe a esta lista é o feito de que o gasto responde ós intereses da comunidade local, o que tamén incide sobre a problemática da responsabilidade administrativa e penal. Deste modo, un principio que a xurisprudencia xa enunciara, queda confirmado desde o punto de vista lexislativo. En Italia, o Tribunal de Contas é competente en materia de danos causados ás colectividades territoriais polos funcionarios públicos. Tivo, pois, a oportunidade de expresar en máis dunha ocasión a súa opinión respecto á lexitimidade de certas tipoloxías de gastos efectuados polos xestores locais.

Ás veces, en efecto, o Tribunal de Contas, en materia de responsabilidade, ó tempo que indicaba o criterio diferencial de lexitimidade do gasto, tendo en conta as competencias institucionais das diferentes colectividades, fixo a miúdo referencia precisamente á relación cos intereses da comunidade local. Outro aspecto moi importante da nova Lei desde o punto de vista dos problemas vinculados á responsabilidade refírese ó establecemento de límites de goberno e xestión moi precisos.

O problema da atribución de comportamentos e de responsabilidades suscitóuselle frecuentemente non só ó xuíz contable, senón tamén ó penal. Con respecto a isto, a regulamentación da Lei de 1934 non podía proporcionar máis ca raras indicacións.

A Lei 142 de 1990 establece agora un campo para a elaboración da orientación política administrativa, dependente do Consello, un campo para a execución de dita orientación, con dependencia da *Giunta*, o órgano executivo, e finalmente, o que é aínda máis destacable, un campo que, ata agora, fora incerto, é dicir, o das competencias e das responsabilidades do Secretario municipal, así como dos demais que dirixen a burocracia da municipalidade.

Tampouco hai que ignorar, polo que respecta á Lei, a tendencia a introducir, xunto ós controis técnicos e xurídicos, o control social, que se expresa por medio dos instrumentos de participación, seguindo unha orientación máis dunha vez evocada no sistema xurídico xeral. Abonda con pensar na nova lei de procedemento administrativo.

Trátase doutros tantos signos, que a administración mostra, tendentes a diminuí-la supremacía e a liña de mando a prol da dispoñibilidade de relacións de tipo paritario cos demais temas do sistema xurídico.

No marco da Lei de Regulamentación das Actividades Territoriais, o redescubrimento do control social cobra un sentido e un valor moi especiais, en canto se vincula ás características desta autonomía, que encontra o seu fundamento na Constitución.

É lícito preguntarse, en efecto, se máis alá das diferentes esferas de control en sentido estrito, non hai unha opción última, por parte dos órganos políticos dunha colectividade territorial na que, en razón precisamente do respecto a tal autonomía garantida pola Constitución, a única forma de control admisible sexa a do corpo social, nos diferentes momentos de participación en que se expresa.

II. Trátase dunha resposta que parecería confirmada polos límites mesmos a que está sometido o control de lexitimidade sobre os actos das colectividades territoriais. Nos termos da Lei n.º 82 do 10 de febreiro de 1953, este control corresponde ós órganos das rexións: os Comités Rexionais de Control (CORECO). A nova Lei introduce innovacións importantes no que se refire ó control exercido por eses Comités. No sistema antigo, o control afectaba a tódolos actos do Consello e da *Giunta*.

A nova Lei non contempla un control obrigatorio máis ca para os actos do Consello. Para os actos das *Giunta*, xunto á norma que atribúe ós Consellos e ás *Giunta* a iniciativa do control, hai

que ter en conta a disposición que confía ás minorías, en certos casos, a facultade de esixir que algúns actos sexan sometidos a control, o cal é moi importante para os fins de corrixi-la xestión. Isto culmina, en esencia, en concibi-lo control como unha especie de procedemento de oposición que debe realizarse, por outra parte, segundo a Lei, nos límites das llexitimidades (art. 45, 2.º párrafo).

Trátase dunha solución que obriga a reflexionar ós que, por costume, conciben o procedemento de control como un procedemento obxectivo en interese do sistema global e, por conseguinte, exclúen a posibilidade de utilza-lo mecanismo de control por parte de calquera, nin aínda por unha parte do Concello.

Reflexións análogas poden facerse con respecto a outra norma, a que establece o control eventual, por iniciativa dunha parte dos membros do Concello, sobre as deliberacións da *Giunta* que se consideran viciadas de incompetencia ou en contradición con actos fundamentais do propio Concello (art. 45, 4.º).

Admítese xeralmente, de todas modas, que o feito de que non tivera habido ningunha iniciativa para someter a control un acto non crea presunción ningunha de llexitimidade absoluta. Tal acto poderá ser impugnado polo xuíz do contencioso e, en caso de indicios eventuais de prexuízos á colectividade territorial, tamén polo Tribunal de Contas.

De entre tódalas novidades, a máis notable é a que limita o control do CORECO á conformidade do acto coas normas actualmente vixentes e coas estatutarias das diferentes colectividades territoriais, con exclusión de calquera outra avaliación de prexuízo do interese público, cunha modulación da propia función de control susceptible de excluí-la avaliación do abuso do poder.

Resulta evidente que a intención de paliar los inconvenientes ocasionados polos controls encomendados ó CORECO subxace en tal elección, mesmo aínda que se poida sospeitar que os inconvenientes foron resultado menos do cadro das competencias ca dos criterios de formación do órgano, que, segundo o fixo ve-la experiencia, acabaron por homologalo ó órgano de administración, desprazando, en moitos casos, a esferas inadecuadas a toma de decisión sobre os actos.

Esta limitación do control á conformidade do acto coas leis e os estatutos, encamiñase a romper esta soldadura que leva ás veces ó CORECO a se converter de feito nun órgano de administración activa; é dicir, en esencia, a expresa-las opcións. Se é verdade, sen embargo, que as limitacións ó control do CORECO non exclúen os casos de comprobación xudicial do acto, queda pois sobre a mesa un tema que foi obxecto de polémicas e debates en Italia: se o xuíz dispón ou non da facultade de controla-las opcións discrecionais dos xestores públicos.

Trátase dun tema que merece unha profundización ulterior, despois de que fose tida en conta a remodelación das diferentes especies de delitos contidas na nova Lei de Reforma dos Delictos contra a Administración Pública, ó ser suprimidas algunhas figuras delictivas que o código penal italiano xa prevía, como o *peculado por malversación* (*peculato per distrazione*).

III. Poló que atinxe ós problemas que interesan máis de preto ó Tribunal de Contas, hai que tomar en consideración o feito de que esta institución posúe unha dobre competencia sobre as Administracións locais: xulga sobre as responsabilidades e ten ó seu cargo informar ó Parlamento respecto do modo de leva-las xestións financeiras locais.

En canto á segunda das súas competencias, a creación da Sección encargada do exame das colectividades territoriais —realizada pola Lei n.º 78 de 1981— levou unha parte da doutrina a afirmar que se trataba dunha forma de control en oposición co art. 130 da Constitución, que atribúe o control sobre os actos, como xa se dixo, ós CORECO. As obxeccións de fondo foron dúas. En primeiro lugar, que ese tipo de control nin se reducía nin se reduce a un control sobre os actos, é dicir, a ese control que a Constitución reserva ó órgano rexional. Ademais, como o tiña afirmado o pro-

pio Tribunal Constitucional, as formas de control, de acordo co artigo 130, non esgotan tódalas formas posibles de comprobación dos actos das colectividades territoriais.

Apazugada toda polémica, en virtude tamén da orientación expresada polo propio Tribunal Constitucional (Decreto n.º 42 de 1988), hai que precisar que se trata dunha forma de control-coñecemento exercida sobre a xestión das municipalidades máis importantes (con máis de oito mil habitantes), ou ben daquelas nas cales o balance das administracións presenta un déficit: esta acción, ante unha óptica e unha función específicas, a saber, informar ó Parlamento. En efecto, en Italia está vixente un sistema de finanzas centralizadas, no cal a atribución de recursos, en espera do restablecemento da autonomía financeira e de imposición por parte das colectividades territoriais é debida en esencia a estratexias financeiras que dependen do Parlamento.

A Sección que ten o seu cargo as colectividades territoriais intégrese e encóntrase en harmonía de modo coherente coas competencias que o artigo 100 da Constitución atribúe ó Tribunal de Contas, é dicir, informar ó Parlamento sobre a posición do presuposto do Estado, así como a dos organismos chamados subvencionados polo Estado. En definitiva, o lado dun presuposto que ten sobre todo características de transferencia, tal como é hoxe en día o presuposto do Estado, unha canle de coñecemento permite subministrar ó Parlamento elementos de xuízo e de avaliación sobre as xestións que interesan a unha parte moi importante do sistema de finanzas derivadas.

A función da Sección encargada das colectividades territoriais encontra na nova lei algúns puntos de confirmación coherente. En primeiro lugar, a referencia, á que apunta o artigo 2 da Lei, á necesidade de coordinación das finanzas públicas, o que constitúe un límite (pois é precisamente deste modo como parece concibila o lexislador) esencial á autonomía estatutaria e financeira das colectividades territoriais. Agora ben, as competencias que exerce a Sección que ten o seu cargo as colectividades territoriais diríxense precisamente ó Parlamento, é dicir, ó órgano titular da función de coordinación das finanzas públicas (art. 119 da Constitución).

Tomemos logo en conta a regra, á que apunta o artigo 55 da Lei, segundo a cal o presuposto e os seus anexos deben estar redactados de tal modo que permitan a súa lectura por programas, servizos e intervencións, en tanto que os resultados da xestión son destacados por medio da contabilidade económica e postos de manifesto na reseña que abarca tanto a conta de balance coma a do patrimonio.

Esta visión dos resultados é coherente coa nova configuración das colectividades territoriais en canto que son estruturas que deben obter resultados e cunha acción articulada por medio de programas. A lóxica dos resultados, tal como o fai ve-lo art. 55, está en relación de maneira coherente tamén coas competencias da Sección que ten o seu cargo as colectividades territoriais, e que está, en efecto, chamada a informar sobre a xestión financeira e a súa boa condución.

Interesa tamén citar outra regra importante contida na Lei (art. 46, último parágrafo), a saber, a que estipula que, o examina-lo presuposto e o balance, o control de lexilimidade do CORECO afecta á coherencia interna dos actos, a correspondencia dos datos contables cos das deliberacións, así como ós documentos xustificativos que son o anexo destas.

Este precepto, a pesar da súa aridez de tipo contable, é sumamente importante, pois fainos comprender que o control de lexilimidade sobre as deliberacións de aprobación do presuposto e do balance non pode, como probablemente ocorre a miúdo, limitarse a un control extrínseco e formal, é dicir, limitado á pura e simple deliberación de aprobación do presuposto ou do balance, senón que lle corresponde ó CORECO incluso avallar tamén os datos da xestión subxacente.

O feito de que as tarefas do CORECO fosen reducidas a unha dimensión técnica e financeira non é desdeñable. Procedería preguntarse se, e de que maneira, poden e deben organizarse estes órganos co fin de garantir tal función, tendo en conta tamén as conexións que se podían estable-

cer entre esta norma e a da responsabilidade administrativa dos membros do órgano de control, a que representa así mesmo unha importante innovación (art. 58, parágrafo 3.º).

O problema da avaliación da lexitimidade financeira é un dos puntos que confirman a ausencia dunha reflexión articulada sobre a situación global dos controis.

No marco das avaliacións referentes ós perfís xerais da lexitimidade financeira da xestión, habería que se preguntar se, nunha visión máis orgánica e global da materia, non valería máis asignar a comprobación ó Tribunal de Contas máis ben cō CORECO, sobre a base dos principios que resultan tamén, dun ou doutro modo, das experiencias doutros países.

IV. En canto á outra competencia do Tribunal de Contas, é dicir, a de xuíz da responsabilidade administrativa, trátase dunha institución que conserva, hoxe tamén, á luz da súa historia, singular desde varios ángulos, a súa persistente validez, que a opción do Constituínte non fai senón confirmar (art. 103).

Ser xuíz da responsabilidade administrativa significa selo da relación de servizo que vincula ós axentes públicos, funcionarios ou xestores, á administración.

O restablecemento do percorrido que, na gradación dos intereses en xogo, permite chegar á comprobación das responsabilidades, esixe capacidades profesionais que nutre a outra experiencia propia do Tribunal de Contas, a saber, as vinculadas á función de control, que pon ó propio Tribunal en contacto permanente coa administración.

O mesmo pode díxirse do Consello do Estado, por razón da función consultiva que lle está encomendada.

A xurisdición de responsabilidade presenta características particulares que, aínda tendo semellanzas evidentes, impiden a pura e simple identificación co proceso civil en función puramente de indemnización.

No xuízo perante o Tribunal, a titularidade do poder de acción pertence en exclusiva ó fiscal xeral, pero non á administración, aínda que sexa ela a portadora do interese substancial.

Existe ademais unha institución moi especial: o poder de redución, é dicir, a facultade do xuíz, unha vez avaliadas as circunstancias, de non poñer a cargo do axente público máis ca unha parte do dano probado. A institución do poder de redución, sen excluír con iso a función de indemnización deste xuízo, confírelle connotacións que presentan un carácter de sanción, postas hoxe de manifesto pola norma, totalmente nova, que nega a lexitimación pasiva dos herdeiros no proceso de responsabilidade (art. 58, último parágrafo).

Na experiencia xurisdiccional concreta, os criterios para o exercicio do poder de redución son en gran parte os mesmos ós que recorre o xuíz penal cando ten que graduar unha pena.

Dado que estas connotacións presentan un carácter de sanción, poñen máis de relevo a importancia das competencias profesionais específicas da maxistratura contable.

V. En canto ás problemáticas específicas, neste marco da xestión local, ten interese mencionalo problema do que se chama responsabilidade formal. Nos termos da Lei Municipal e Provincial de 1934, o Tribunal de Contas era competente para xulgar, no que se refire ós axentes públicos locais, por responsabilidades caracterizadas sobre todo por violacións en relación cos procedementos de gasto. Na visión orixinaría da norma, isto abundaba para condenar ó funcionario público a devolver a cantidade afectada pola xestión irregular.

Isto suscita a cuestión de saber se os casos de responsabilidade, tal e como se recolle na Lei Municipal e Provincial, son conformes cos principios constitucionais que esixen para a responsabilidade a existencia dun dano efectivo. A Corte Constitucional (sentencia n.º 72 de 1983) considerou estes principios lexítimos, tendo en conta o «dereito vivo» que representa a interpretación do Tribu-

nal de Contas, atendendo, ademais de á violación formal, á busca da existencia dun dano efectivo, sobre a base dos parámetros que se poden definir como típicos por analogía coas características particulares do caso.

Desde unha perspectiva patrimonial de carácter civil, probablemente o discurso haberá de centrarse sobre as afectacións que, incluso se se produciron á marxe dos procedementos formais, comportan normalmente a adquisición dun ben ou dun servizo.

A xurisprudencia resolveu o problema tomando como punto de referencia os intereses da colectividade local (parámetro que hoxe o lexislador codificou e definiu): avaliou se o gasto irregular supón un desequilibrio financeiro non compatible coas esixencias presupostarías da colectividade local, é dicir, se impediu a consecución doutros obxectivos que puidesen ser considerados como predominantes pola propia colectividade.

Deste modo, acabouse por encerra-la violación de procedemento nun marco de importancia puramente xenética ós fins de xuízo por responsabilidade, en tanto que o momento central da valoración polo xuíz quedaba desprazado a un plano diferente: a apreciación discrecional das accións e da utilidade.

VI. O artigo 58 da nova Lei pode ser considerado como unha evolución ulterior desta orientación de interpretación. Este excede por completo a perspectiva das violacións de procedemento de carácter financeiro, e aplica ós xestores e funcionarios locais a regulamentación vixente para os funcionarios do Estado.

De aí resulta unha ampliación da xurisdición de responsabilidade do Tribunal, limitada ata agora ás hipóteses previstas pola lei municipal e provincial, en tanto que, polo demais, a materia era da competencia do xuíz ordinario.

Ó comprende-la necesidade de que o sistema de responsabilidades ten que ser único para todos os funcionarios do Estado, o lexislador deu probas dunha visión de perspectiva que non se encontra nas orientacións do Tribunal Constitucional. Sobre este tema da «*dobre vía*» na xurisdición das responsabilidades dos xestores e dos funcionarios das colectividades territoriais, o Tribunal Constitucional tivo en varias ocasións a oportunidade de se pronunciar. Despois dun primeiro sinal positivo, no sentido da *interpositio legislatoris*, cando se trataba de sectores non sometidos orixinalmente á competencia do Tribunal de Contas (decreto n.º 102, de 1977), seguiu, quizais por razón dunha preocupación autonomista, a orientación da capacidade discrecional do lexislador ordinario (decreto 189, de 1984; decreto n.º 411, de 1988), co acto declaratorio de inadmisibilidade das cuestións propostas que resultou diso.

Agora ben, o artigo 58 está en harmonía coa filosofía da nova Lei, que se dirixe enteiraamente á lóxica dos resultados.

Ó lado dunha Administración que actúa máis por proxectos ca por actos, o sistema tradicional da contabilidade financeira debe vincularse a unha xestión destinada a poñer de manifesto os obxectivos alcanzados.

O presuposto e o balance continúan seguindo as regras de sempre, pero existe toda unha serie de indicios que confirman polo menos que o lexislador sente a esixencia de ir máis alá da aproximación ó plan de contas puramente financeiras, para se dirixir á nova perspectiva do plan de contas económicas, as máis adecuadas con vistas a poñer de manifesto os resultados.

A norma, ó amplia-lo sistema da responsabilidade, vixente para os funcionarios do Estado, os xestores e os funcionarios das colectividades territoriais, é coherente con tal concepción, e abandona ó mesmo tempo o criterio dos casos típicos de importancia puramente financeira, resaltando deste modo a necesidade de busca-lo dano real.



A Lei dá probas dunha coherencia que se desenvolve e se revela graças ós diferentes perfís, que logo acaban por se reflectir tamén na disciplina da responsabilidade.

Naturalmente, e neste momento volvemos á reflexión xeral, tamén o control, tanto o de CORECO coma o dos comisarios de contas, debe apuntar menos ós datos formais do acto cá comprobación dos resultados obtidos.

O art. 57 da Lei n.º 142 vai precisamente nesa dirección. Contempla outras formas de control das xestións locais, é dicir, o control interno, confiado ós comisarios de contas. Este artigo, a propósito das tarefas dos comisarios, destaca os seus perfís: «colaboración co Consello na súa función de control e de orientación» e proposta dunha «xestión máis eficaz, productiva e económica».

Hai que evocar tamén a norma do artigo 58.3, pois contén tamén unha importante innovación, xa que establece a responsabilidade persoal e solidaria dos membros do CORECO nos danos ocasionados ás colectividades territoriais con dolo ou falta grave no exercicio das súas funcións.

O tema da responsabilidade dos órganos de control foi sempre controvertido, por razón do carácter neutro da función exercida. Por outra parte, hai que ter moi en conta a evolución da lexislación, que conduce hoxe a concibir un sistema articulado de responsabilidades para os xuíces tamén.

Finalmente, como conclusión, hai que mencionar outro problema, de aquí en diante cada vez máis urxente: a estrutura territorial articulada da xurisdicción do Tribunal de Contas. Hai que considerar que as novas normas sobre a responsabilidade (art. 58), se ben aumentan as competencias do Tribunal, obrigan a exercelas en condicións moi difíciles debido, por unha parte, á redución dos termos de prescrición da acción (que pasan de 10 anos a cinco a partir do feito) e, por outra, á imposibilidade de perseguir ós herdeiros. A non ser que se queira ir cara a unha impunidade esencial, imponse unha organización diferente da función, de modo que se permita o seu exercicio real. Hoxe, o Tribunal de Contas, para o exercicio desta función, traballa na sede central única de Roma. Xorde, pois, a necesidade de crear tribunais contables rexionais. Preséntase, en efecto, a esixencia de garanti-la posta en funcionamento dos intereses, tanto durante o proceso, o que require a súa propia dimensión territorial, que responda, como o mostran tamén as directrices do Tribunal Constitucional (decreto 270, de 1988), ós principios de descentralización ós que apunta o art. 5, así como ós de equidade, que non son menos importantes, ós que se orienta o art. 5 da Constitución Italiana.



# A reforma administrativa na República Federal de Alemaña

Heinrich Siedentopf\*

A reforma administrativa significa adaptar as estruturas da administración pública de xeito sistemático ás necesidades cambiantes, co fin de cumprir con máis eficacia as tarefas administrativas actuais e futuras. Por unha parte, a reforma administrativa é o continuo empeño en elevar pouco a pouco o nivel da actuación administrativa, desde a mellora dos procedementos intra-administrativos á provisión de mellores servizos de información para particulares e empresa privada. No outro extremo, a reforma administrativa significa tamén a modificación a fondo e planificada de certas áreas das estruturas administrativas, por exemplo a organización do funcionariado territorial ou das leis e os regulamentos que a rexen.

Nos vinte últimos anos, a República Federal de Alemaña viu reformas administrativas de ámbolos extremos. Entre elas, os espectaculars cambios organizativos pola reforma territorial non son, en si mesmos, máis importantes que a concienciación dos funcionarios de que serven ó público e polo tanto teñen unhas responsabilidades públicas determinadas. Non obstante, en anos recentes é posible apreciar cambios de prioridades na reforma administrativa en canto a enfoque, contido e modo de realización. As reformas administrativas dependen da situación política dentro do goberno e do entorno da administración, e da política orzamentaria no sector público. É precisamente no campo do financiamento público, que determina o alcance das reformas, onde en anos inmediatos se produciron profundos cambios na República Federal de Alemaña ó igual que na maioría dos países europeos: cambios, por exemplo, que son produto da recesión económica e, en consecuencia, da escaseza de fondos públicos.

Neste repaso do tema analizámo-lo contido dalgunhas áreas de reforma e as estratexias específicas para a realización da reforma administrativa, referíndonos en cada caso ó cambio obvio que se produciu. Hoxe, todo mudou desde os comezos daquela época. A experiencia e as novas condicións esixen xa outros contidos e outros conceptos. O éxito que poida acompañar á reforma administrativa non depende unicamente do seu contido; outro factor decisivo —positivo ou negativo— é o momento da súa realización.

## 1. A AMPLITUDE DA CUESTIÓN

### 1.1. A estrutura administrativa

Na República Federal de Alemaña a organización da función pública acusa o sinal dunha forte tradición administrativa. Isto reconécese nun federalismo moi distintivo e na forte oposición da administración local nos concellos e as súas organizacións. Os números de funcionarios empregados pola Federación, os *Länder* e os concellos están na relación 2 : 9 : 5. O gasto público distribúese entre estes tres niveis na relación 4 : 4 : 3. A configuración xeográfica das distintas unidades ad-

\* Profesor na Escola Superior de Ciencias Administrativas, Speyer, Alemaña.

ministrativas, sobre todo a dos concellos, quedou fixada nunha época en que as funcións públicas e as esixencias do público coa administración pública eran aínda moi reducidas. Foi neste período cando se desenvolveu a administración local en Alemaña. Desde 1965, iniciáronse *reformas territoriais* en tódolos *Länder* alemáns, reformas que tiveron que adaptar ás condicións cambiadas dun estado industrializado moderno a configuración xeográfica destas unidades administrativas básicas. Estas novas condicións eran as seguintes:

—Unha maior conexión xeográfica: os medios de transporte e de comunicación reducen as distancias; maior mobilidade do individuo.

—A interdependencia en funcións vitais entre as cidades e o campo circundante esixe para os habitantes de comunidades rurais uns servizos públicos básicos comparables cos das cidades.

—Unha administración pública especializada dotada de persoal profesionalizado e dos novos medios técnicos de administración só poderá cumprir as súas funcións administrativas de xeito económico en unidades administrativas maiores e máis fortes en canto á poboación, territorio e erario público.

—Uns edificios e equipos máis grandes e tecnicamente máis sofisticados para as administracións locais necesitan maiores sumas de diñeiro por períodos de tempo maiores.

A necesidade de reformas territoriais era naquel momento tan evidente que se puido traducir nunha reforma a fondo das unidades de administración local (comunidades, cidades, bisbarras) que se realizou sen controversias políticas de maior importancia. No 1966, había unhas 24.000 comunidades pertencentes á súa bisbarra correspondente, 425 bisbarras rurais, e 141 cidades que formaban bisbarras independentes. No 1983, a reforma territorial deixara unicamente 3.261 unidades administrativas locais, 235 bisbarras rurais e 92 cidades independentes. Este efecto cuantitativo acompaña-se dun éxito cualitativo da reforma. En primeiro lugar, a reforma territorial mellorou a eficacia das unidades administrativas locais en canto ós seus recursos financeiros e ó seu cadro de persoal. As novas unidades, máis grandes, que se configuraron desde un principio pensando na infraestrutura e nos servizos, permiten unha mellor planificación dentro das zonas respectivas. O nacemento desta reforma territorial rexeuse por criterios de planificación e o principio de efecto económico óptimo. Os inconvenientes desta reforma fundamental descubríronse de contado: disolvéranse unidades e vínculos desenvolvidos ó longo do tempo, substituindo estruturas organizativas familiares por novas unidades administrativas máis grandes e anónimas. Perdeu importancia o elemento de administración política honoraria, diminuíu o número de persoas con mandato político en parlamentos locais. Recentemente aumentaron as críticas desta reforma administrativa. Non obstante, desfacer a reforma territorial sería improcedente.

O intento de reagrupar los once *Länder* segundo criterios de economía e planificación en catro ou cinco estados federados novos de case igual peso fracasou debido á resistencia política dos *Länder* e á súa independencia política.

## 1.2. Interdependencia de funcións

Nun estado industrializado moderno, as funcións públicas están moi interrelacionadas en tódalas esferas e en tódolos niveis da administración. Así a todo, o principio do federalismo baséase na división de funcións e na independencia do goberno central e os estados membros. Segundo a división de funcións públicas establecida na Constitución, a lexislación confíase principalmente á Federación, exercendo os *Länder* sobre todo funcións administrativas. A través do *Bundesrat*, os *Länder* participan na formación dunha vontade política a nivel federal, mentres que a Federación exerce certas funcións de supervisión e goza de certos poderes de intervención nos asuntos dos *Länder*.

A Lei Básica confiou ós *Länder* traballos esenciais que poden cumprir de modo independente, e é esta variedade de tarefas a que lles confire ós *Länder* a súa importancia: a educación —desde a escola primaria ata as universidades—, a administración de sanidade e seguridade social, e funcións de seguridade cidadá, son responsabilidade dos *Länder*. En xeral, a Federación non ten funcionarios propios a nivel de administración local. Son os *Länder* os que executan as leis federais e as funcións administrativas da Federación. A pesar de tan notable descentralización, non periga

a unidade da República Federal como estado. A unidade está garantida, entre outras cousas, pola existencia en toda a República Federal dun sistema económico uniforme e dun sistema xurídico tamén esencialmente uniforme.

En anos recentes, púidose observar que os distintos niveis administrativos da República Federal de Alemaña se interrelacionan cada vez máis no exercicio das súas funcións. Existe unha tendencia a que as administracións federal, local e dos *Länder* desenvolvan conxuntamente a planificación, toma de decisións e financiamento. No 1969, introducíronse na Constitución certos labores conxuntos: a Federación contribúe ó cumprimento dos deberes dos *Länder*, á construción de universidades e colexios e á mellora de estruturas económicas e agrícolas. Por regra xeral contribúe con fondos, pero consecuentemente goza tamén dunha certa codeterminación do seu destino. O federalismo cooperativo é, en efecto, un paso importante cara un estado federal unitario. Do mesmo xeito, a relativa independencia das unidades de administración local vese seriamente limitada polo crecente número de subvencións xa consignadas e polo financiamento conxunto cos *Länder* en case todos os principais sectores de investimento local. Estendeuse a política de «rendas douradas».

Non se pode pasar por alto a tendencia dos últimos anos —favorecida pola loita por conseguir para os orzamentos federais, locais e dos *Länder* uns fondos públicos que escasean cada vez máis; a independencia de que en principio gozan os *Länder* e as comunidades e asociacións municipais vese debilitada por distintos medios (finanzas, leis e regulamentos, control de gasto) ou diminuída e substituída polo exercicio vertical de presións centrais nos campos de planificación, toma de decisións e financiamento. Unha variante especialmente eficaz desta tendencia é a ênfase esaxerada sobre certos obxectivos específicos por parte de alianzas verticais entre as administracións federal, local ou dos *Länder*, que imponen os seus intereses en contra dos intereses xerais horizontais do nivel administrativo en cuestión. Non foi senón ata estes tres últimos anos cando se comezaron a facer esforzos por melloralas autonomía de cada nivel, deixando de recorrer ó financiamento conxunto, reformando o sistema de financiamento público e abolindo os órganos de planificación conxunta.

### 1.3. Planificación

Ademais da interdependencia dos deberes e funcións públicos, foi tamén a súa continua expansión, o crecemento dos orzamentos públicos e o peso do investimento público o que levou a que se esixise maior planificación por parte das administracións centrais e locais. Nos anos 70, atendeuse en xeral a estas esixencias, coa planificación de obrigacións e planificación financeira a medio e longo prazo, e a avaliación de obrigacións para lograr unha redución sistemática da acción pública. Sen embargo, os orzamentos públicos aínda se orientan moi en relación con cotas e teitos financeiros. As necesidades financeiras dun conselleiro fíxanse a miúdo de xeito bilateral en conversacións co conselleiro de finanzas no momento de prepara-lo orzamento; con frecuencia, trátase de recortes porcentuais. Non está claro como o orzamento dunha consellería se encaixa nunha planificación global da política de goberno orientada cara resultados e obxectivos específicos. Soamente nunhas poucas cidades e bisbarrias se experimentou coa aplicación ás funcións administrativas da planificación de desenvolvemento como instrumento político cos seus prazos e límites financeiros. A tendencia que aínda subxace á elaboración de orzamentos a nivel federal, local ou dos *Länder* é acepta-lo orzamento asignado a cada concepto no ano en curso como punto de partida para o ano orzamentario entrante, o que dá lugar a unha tendencia a aumentar cada partida orzamentaria. A avaliación sistemática de obrigacións, baseada nunhas regras de procedemento ben definidas —é dicir, un proceso de exame crítico e periódico de todas as funcións administrativas co fin de eliminar ou recortalas menos importantes— só se aplica nunhas poucas administracións dentro do sistema político-administrativo da República Federal de Alemaña.

Nos últimos anos, a avaliación diferencial de obrigacións foi substituída por recortes orzamentarios uniformes en todas as áreas, acompañados por reducións globais en gastos de persoal. Isto pódese interpretar como resultado dunha falta de liderato político e de capacidade de acción. Pero nun estado con grupos de presión vociferantes de diversos signos, sempre é difícil recoñecer de modo diferenciado os intereses duns e doutros nos orzamentos. Polo contrario, os recortes unifor-

mes presentan a vantaxe de que se poden executar máis facilmente e de que o seu éxito é evidente. Deste xeito, algúns *Länder*, por exemplo, lograron deter e invertir a taxa de crecemento do funcionariado.

Por outra banda, a planificación específica —é dicir, a planificación dunha administración específica— logrou nalgúns sectores un nivel moi alto por medio de medidas lexislativas e prácticas administrativas. Un exemplo disto proporciónoa a planificación espacial, que na República Federal, coa súa gran densidade de poboación, industria altamente desenvolvida e estrutura federal, se enfrenta a problemas especiais. Neste campo, tódolos niveis dispoñen dun sofisticado sistema legal para harmonizar proxectos e programas por consenso de tódolos interesados en procesos de votación específicos (enfoque mixto de arriba abaixo / abaixo arriba). Os obxectivos específicos abranguen, por exemplo, proporcionar unha infraestrutura suficiente para a poboación dentro dun radio razoable, eliminar diferencias rexionais, e ó mesmo tempo a concentración de medidas e a conservación dos recursos escasos, o solo, o campo e o ambiente. Con todo, sempre se van presentar dificultades cando sexa preciso executar esta planificación espacial global en contra dos intereses doutras administracións específicas e do sector privado.

#### 1.4. A reforma do funcionariado

A calidade da administración pública e os seus resultados dependen sobre todo da eficacia e vontade dos funcionarios. Cos seus 4,5 millóns de funcionarios (= 17,7% da poboación activa) a administración pública é un sector de notable importancia. Por esta razón, a súa reforma non é doada. A administración pública alemá ten unha longa tradición e inclúe unha gran proporción de profesionais. Réxese por un regulamento xurídico uniforme tanto a nivel federal como local ou dos *Länder*, e mantén unha alta moral profesional. As distintas aproximacións á reforma da administración pública —excepción feita da limitación do seu crecemento, que xa mencionamos antes— céntranse na xestión do persoal. Os críticos da administración pública demostraron que o funcionario individual é demasiado ríxido, non está sempre o bastante disposto a asumir responsabilidades e tomar decisións sós, e é vítima dunhas expectativas profesionais que hoxe en día non sempre se poden cumprir. Con frecuencia, non se recoñecen oficialmente os éxitos logrados, nin se sanciona a mingua do rendemento. Por isto, unha comisión do goberno federal dedicada á reforma da administración pública (Kommission der Bundesregierung zur Reform des öffentlichen Dienstes) centrou as súas actividades na redacción de medidas para unha política de persoal racional: descrición de funcións e clasificación de postos, avaliación de rendemento, e planificación da carreira profesional.

A xestión de persoal na administración pública debe utilizar unha ampla variedade de diferentes instrumentos e procedementos que reforcen a información e capacidade de decisión dos responsables de tomar decisións nesta área. Unha política de persoal dinámica —tanto na administración pública coma na empresa privada— depende en gran medida da dispoñibilidade de información relativa á estrutura de todo o persoal e ó empregado ou funcionario concreto, así como das funcións a desenvolver, a organización e os postos individuais. A figura 1 mostra os diferentes niveis de planificación e os correspondentes instrumentos de xestión de persoal durante un determinado período desde a planificación dunha función ata a planificación da carreira dun funcionario concreto. Ó analiza-la avaliación de rendemento e de postos administrativos, débese determinar se os instrumentos de xestión de persoal foron elaborados de acordo cos coñecementos teóricos e prácticos actuais, e se se pode supor que proporcionarán os resultados apetecidos. Ademais deste enfoque e razón instrumentais, a xestión de persoal debe admitir outra clase de razón que resulta da relación entre as medidas de xestión de persoal e os integrantes do organismo, o cadro de persoal, e tamén das súas expectativas e actitudes. A esta última razón poderíasele chamarlo punto de vista humano, ou a razón humana. Na ciencia da organización administrativa denomínasele tamén a razón socio-emotiva. Só mediante o xogo mutuo e harmónico de ambas clases de razón haberá algunha probabilidade de que se leve a cabo, e con éxito, unha reforma ou un desenvolvemento da lexislación relativa á función pública. Por suposto, isto non quere dicir que non

existan puntos de conflito entre estes dous principios de razón, nin que se poidan realizar sen concesións por ámbalas partes.

Na actualidade estanse aplicando estas medidas con éxito na administración pública alemá. Non obstante, necesitanse reformas máis amplas en certas áreas: no 1985, unha comisión de reforma establecida polo *Land de Baden-Württemberg* propuxo que postos clave dentro das consellerías e na cúpula dos organismos principais se ocupasen por períodos limitados para permitir unha avaliación ó cabo de cinco anos. Aquí, o interese da empresa en efectuar cambios débese sopesar co principio da independencia económica e xurídica do funcionario. Esta mesma comisión propuxo tamén que se creara unha escola de élite para os funcionarios mozos da administración pública.

## 2. CONSIDERACIÓNS ESPECIAIS NACIONAIS RELATIVAS A REFORMAS

### 2.1. O Estado Constitucional

Segundo a Constitución, na República Federal de Alemaña a administración pública está suxeita a dereito e á lexislación. O deber da administración pública de se someter á lei ten unha longa tradición. Toda medida tomada pola administración pública poderá ser impugnada polo individuo implicado ante os tribunais do contencioso administrativo. Isto, tamén, é un dos dereitos garantidos pola Constitución. Polo tanto, a xurisdicción destes tribunais ten importantes repercusións para os actos administrativos. Esta é unha tradición no continente europeo. Debido ó principio de sometemento á lei, desde mediados do século XIX a acción administrativa determinase en gran parte por normativa legal. Moitos postos claves na administración pública están ocupados por avogados; para un gran número destes postos claves, os estudos de dereito son un requisito esencial e obrigatorio por lei.

Como resultado disto, a administración pública sitúase entre o poder lexislativo e o xudicial. Nos últimos anos, estas dúas pólas do noso sistema constitucional fixeron uso abundante dos seus poderes. Un número crecente de funcións da administración pública a nivel federal, local ou dos *Länder* réxense por normativas legais que limitan as posibilidades de acción dos funcionarios e recortan as alternativas de acción elaboradas pola administración. O Tribunal Constitucional Federal reforzou esta tendencia ó dictaminar que tódolos elementos «esenciais» do alcance de funcións deben ser especificados polo lexislador. O crecemento das funcións públicas, os veredictos dos tribunais, e os esforzos dos políticos por destacar no parlamento levaron a un sistema perfeccionista de normas legais. Hai tempo que o número e contido de normas legais exceden a capacidade de comprensión do cidadán de a pé; agora xa exceden mesmo á dos especialistas en administración. Isto restrínxe a capacidade de acción da administración e a súa vontade de tomar decisións.

A desnormativización é unha necesidade urxente. Debe comprender unha simplificación das leis e unha racionalización administrativa. No 1983, o Goberno Federal nomeou unha comisión para tratar este asunto, e en xaneiro de 1985 a comisión entregou o seu primeiro informe parcial. Examináronse máis de 1.500 normas e requisitos, e algúns foron abolidos. Por acordo do Goberno Federal, todo proxecto lexislativo (lei, orde, normativa administrativa) débese someter a revisión para comprobala súa necesidade, eficacia e intelixibilidade. Estase confeccionando unha lista de normas administrativas válidas, a maior parte das normas administrativas caducan ós cinco anos, ou a súa validez ten que ser prorrogada despois de pasar revisión. A eficacia da acción pública, e o seu poder de persuasión, crecen cando o estado se abstén de regular demasiadas áreas da vida. Na actualidade, por exemplo, estase revisando toda a lexislación relativa á construción, depurándose de prescricións perfeccionistas e reuníndoa nun único código da construción. A desnormalización é evidentemente o tema máis perentorio e, neste momento, o que máis éxito está tendo de todo o espectro de reformas administrativas e medidas racionalizadoras das leis e a administración.

Neste instante, os tribunais do contencioso-administrativo están investigando se é insuficiente a intensidade da supervisión que ata agora se vén exercendo en relación ás medidas administrati-

vas. Con frecuencia, os tribunais atópanse saturados e os procesos xudiciais prólonganse durante anos antes de chegar a un dictame definitivo. Máis que das leis de procedemento, trátase da actitude dos xuíces.

## 2.2. O Estado Democrático

Na República Federal de Alemaña, a acción administrativa non responde unicamente ó establecido por lei, senón tamén ás esixencias democráticas. O cidadán xa non é un obxecto da administración, está implicado no proceso decisorio de planificar e realiza-la administración. En campos cada vez máis numerosos da vida, o cidadán depende das decisións e dos servizos administrativos, e, á mesmo tempo, esixe maior participación nestas resolucións e nestes servizos. A participación comunitaria nas decisións administrativas persegue unha serie de obxectivos relativos á política xurídica e administrativa:

- racionalización das decisións administrativas mediante unha mellor e máis temperá información;

- decisións administrativas que son previsibles e calculables por parte do individuo implicado;

- lexitimación das resolucións administrativas mediante a consideración de tódolos intereses en xogo.

No centro do debate sobre as reformas administrativas levadas a cabo nos últimos anos, estaba non soamente o servizo administrativo ofrecido ó cidadán, senón precisamente esta participación activa dos cidadáns na toma de decisións administrativas. Isto foi o que se deu, por exemplo, no desenvolvemento e remodelación urbanos, a política cultural e educativa a nivel local, e na realización de grandes obras públicas (aerportos, centrais nucleares, autoestradas). En principio, o sometemento á lei supón en por si que, antes de toma-la súa decisión, a administración ten a obriga de escoitar a todo aquel que puidera sufrir menoscabo nos seus dereitos. No desenvolvemento urbano e na planificación rexional, a participación cidadá vai máis aló deste cativo número de individuos afectados nos seus dereitos. Aquí, os requisitos legais esixen un proceso aberto a toda a comunidade: exposición de documentos de planificación, debate público dos proxectos, etc. A experiencia demostra que este novo enfoque das relacións entre a autoridade e o público precisa de máis rodaxe. Hai que eliminar as reservas por ámbalas partes. Modificáronse as normativas legais precisamente para facilitar este proceso de adaptación.

## 3. O GRAO DE PRIVATIZACIÓN PROPOSTO

Desde hai xa moitos anos débátese na República Federal de Alemaña a privatización das funcións públicas. Esgrimíronse dous argumentos: por unha parte, a privatización ten que obedecer ó principio de limita-la acción governamental; por outra, ten que aforra-los fondos do erario público. O debate condúcese agora con argumentacións ideolóxicas. Soamente en contados casos é posible fornecer probas de que os aforros efectivamente se producen. Na República Federal de Alemaña non existe gran número de funcións públicas adecuadas para a privatización, xa que en comparación con outros países europeos, non houbo nas últimas décadas unha forte tendencia á nacionalización. En moitos eldos, como educación, cultura, suministro de enerxía e banca, xa hai competencia entre os sectores público e privado. Algúns sectores, como por exemplo a seguridade social, non se prestan á privatización a causa da discrepancia entre os custos actuais e os prezos pagados polo cidadán; o estado tería que paga-la diferenza de tódolos xeitos.

Ata agora, privatizáronse sobre todo funcións intra-administrativas e auxiliares: limpeza de edificios, imprenta, servizos de transporte, etc. En xeral, isto non afecta a intereses específicos. Pero noutros casos, afectouse moi directamente os intereses da poboación que ata aquí gozaba dun servizo e, cando menos, os intereses dos funcionarios empregados no sector en cuestión. Existen funcións, como o suministro de enerxía e os transportes públicos, das que o estado non se pode desfacer sen reservar para si, como mínimo, poderes de supervisión e control. En tales casos, a privatización non é máis que un cambio na forma xurídica da autoridade responsable. Agora ben, debido a cambios nos métodos de organización e xestión, isto pode dar resultado.



Mentres que o termo privatización se viu envolto en consideracións ideolóxicas, non ocorreu así co termo avaliación de obrigacións que usamos antes. Por isto, ata este momento tivo moito máis éxito a revisión sistemática de obrigacións viventes, por exemplo, á hora de elaboralos orzamentos.

#### 4. A RELACIÓN ENTRE OS GOBERNOS CENTRAL E LOCAIS

As relacións entre as autoridades administrativas e gobernamentais federais e locais son parte importante da realidade política e do sistema federativo da República Federal de Alemaña. No 1976, unha comisión establecida polo *Bundestag* alemán para estudar reformas constitucionais (*Enquête-Kommission Verfassungsreform*) tamén tratou este tema, pero as súas propostas para profundizar no desenvolvemento do federalismo cooperativo non sinalaban cara medidas concretas. A pesar de tódalas críticas, recoñeceu-se que precisamente este federalismo constituíu o dilcero para a reconstrucción da República Federal de Alemaña, a súa flexibilidade política e estabilidade. Ademais das funcións conxuntas, un dos principais elementos do federalismo cooperativo é o control global da economía. Isto non se debe confundir co financiamento conxunto das administracións federal e dos *Länder*, que levou a que a Federación adquirise poderes de co-planificación e co-administración en áreas en que non tiña autoridade clara. No 1969 intentouse remediar esta situación establecendo funcións conxuntas na Constitución.

Control económico global, en cambio, significa o intento de harmonizar mellor os orzamentos públicos a nivel federal, local e dos *Länder* coas condicións actuais do entorno económico dun sistema de libre mercado. Os instrumentos xurídicos e económicos necesarios creáronos a Lei de Estabilización de 1967 e a lei reguladora da lexislación orzamentaria aprobada en 1969. Consonte estas leis, a Federación, os *Länder* e as comunidades teñen a obriga, dentro do seu campo de acción político, de contribuír á consecución dunha situación económica favorable e dun equilibrio económico xeral. Os obxectivos perseguidos polas súas medidas directivas son a estabilidade de prezos, unha alta taxa de emprego, o equilibrio da balanza de pagamentos do país, e un crecemento económico constante e adecuado. O control lógrase mediante a coordinación das decisións da Federación e do *Länder* en materia de política financeira e económica, por exemplo, pola Conferencia de Conselleiros de Economía e Finanzas, as súas comisións, o Consello do Ciclo Comercial e o Consello de Planificación Financeira.

Estes organismos só fan recomendacións. Ata agora, non se fixeron propostas de planificación financeira a medio prazo que vaían máis aló da actualización uniforme de rendas públicas e cambios de función. Pero a información mutua é esencial, e favorece que a Federación, os *Länder* e as comunidades asuman todos a súa responsabilidade pola situación económica xeral. É precisamente ó escasea-los recursos cando estes instrumentos se ven a miúdo escurecidos por conflitos políticos entre a Federación e os *Länder*.

Estase debatendo en tres frentes a reforma das relacións inter-gobernamentais entre os gobernos da Federación e dos *Länder*:

—A cooperación entre a Federación e os *Länder* practícase sobre todo a nivel de gobernos e administracións. Os parlamentos dos *Länder* están en gran medida excluídos do proceso decisorio; confróntanse cos feitos consumados que deben recibilo apoio consensuado de once gobernos de *Land*. Debido ós complexos amaños implícitos, dificilmente é posible cambiar tales resultados. Na primavera de 1985, unha comisión de reforma composta por representantes de tódolos partidos políticos e de tódolos parlamentos de *Land* fixo recomendacións que perseguen a incorporación dos parlamentos de *Land* nunha etapa temperá. Certamente, as negociacións entre Federación e *Länder* son competencia do executivo, e o contido da planificación debe preparalo a administración, pero non se debía despraza-lo equilibrio de forzas entre lexislativo e executivo.

—A Federación esgotou practicamente as súas competencias lexislativas en materia de lexislación común e leis marco. O campo para acción política por parte dos *Länder* é bastante limitado. Os máis críticos de entre os observadores comparan os parlamentos dos *Länder* con parlamentos locais. Nun sistema federal hai que garanti-la estatalidade dos *Länder*, sobre todo polas súas características diferenciais que desenvolveron ó longo do tempo; emporiso, só os *Länder* que teñen

forza económica e poder administrativo considerables son capaces de ampliala súa independencia e defenderse das tendencias uniformadoras dun estado de benestar social e industrial.

—Cada vez máis, é cuestionada a eficacia administrativa e económica do federalismo cooperativo —sobre todo en relación ás súas múltiples formas de financiamento conxunto—. O financiamento conxunto implica a planificación e administración conxuntas. Esvaécese a nidia distribución de responsabilidades entre os distintos niveis da administración. Seguindo unha proposta da comisión para a racionalización lexislativa e administrativa (*Kommission für Rechtsund Verwaltungsvereinfachung*) o Goberno Federal decidiu medidas iniciais para reducir o financiamento conxunto no sector hospitalario, co fin de lograr unha clara separación das responsabilidades de función e gasto de Federación e *Länder*.

## 5. ESTRATEXIAS DE REALIZACIÓN ADOPTADAS

Mentres tanto, a realización de reformas administrativas non só se converteu en campo de investigación independente para os estudosos da administración na República Federal de Alemaña, tamén xerou unha cuantiosa e moi variada experiencia. As afirmacións xerais non son admisibles neste informe, e só se pode presentar un número limitado de detalles.

Nunha época de recursos escasos e recortes orzamentarios, xa non é posible a era de reformas estruturais globais. Por outra parte, as reformas estruturais dos anos 60 non cumpriron plenamente o esperado delas. Retrospectivamente, considéranse tecnocráticas, máis en liña con efectos de eficacia intra-administrativa que co politicamente aceptable, permitindo máis gastos que aforros. A reforma territorial da administración local é un exemplo impresionante disto. Tampouco foi sempre posible impo-los sistemas integrados de planificación e orzamentos desenvolvidos polos técnicos. Na práctica, a miúdo resultaron ter uns custos en tempo e diñeiro demasiado altos. Con frecuencia, non prestaron suficiente atención ás particularidades dos procesos políticos: gobernos de coalición, egoísmo conselleiral, pensamento político de curto prazo.

Hoxe en día, a reforma administrativa na República Federal de Alemaña realízase a pequenos pasos e alúdese a ela polo nome menos pretencioso de racionalización xurídica e administrativa. A actitude do público cara a administración pública e a súa relación custo/beneficios voiveuse máis discriminadora. Por moi amable e disposto que se atope o funcionario individual, aínda se dirixen críticas contra a burocracia como máquina anónima. O obxectivo primario da reforma administrativa actual é eliminar estas reservas por medio de servizos orientados ó cidadán.

Por outra parte, a escaseza de recursos —tanto de fondos como de persoal— permite moitos cambios que antes non se podería ter acadado. En efecto, hoxe por hoxe moitas transformacións para ben son obrigadas pola devandita escaseza de recursos.

## 6. A REFORMA ADMINISTRATIVA E AS AXENCIAS PARA MELLORA-LA XESTIÓN

Hai anos que se estableceron na administración xermana organismos dedicados continuamente á elaboración e realización de propostas específicas para a reforma administrativa. Inclúen, por exemplo, os tribunais de contas tanto a nivel federal como dos *Länder*, e o Centro Conxunto para a Racionalización da Administración Local (*Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung*). O seu traballo continuado vela polo alto nivel e eficacia da administración alemana.

As reformas administrativas de máis envergadura eran, e son aínda, preparadas polas comisións ás que nos referimos en repetidas ocasións no presente informe. Estas comisións, establecidas por gobernos ou parlamentos, teñen un mandato específico limitado en canto a temática e tempo. Os integrantes destas comisións inclúen representantes do goberno e/ou do parlamento, técnicos, e con frecuencia xerentes do sector privado e representantes de asociacións. Estas comisións só poden alcanza-lo éxito se as solucións que elaboran encaixan na «palxase política», polo que respecta a tempo e temática, e se se levan a cabo con enerxía. Non tódalas comisións se viñon coroadas con igual éxito.

A administración pública na República Federal de Alemaña é como un gran petroleiro cun rumbo no océano que non se pode cambiar senón de xeito paulatino. A reforma administrativa, a racionalización xurídica e administrativa, é, polo tanto, unha tarefa que se debe tratar de novo todos os días.



# A modernización da administración pública na República Federal de Alemaña

Christoph Hauschild\*

A importancia relativa que se atribúe á modernización da administración pública na República Federal de Alemaña resulta moi complexa. Mentres en Baden-Württemberg o concepto dunha nova estrutura da dirección da administración do *Land* obtivo o apoio inmediato do presidente, converténdose así nun tema político, os conceptos comparables noutros *Länder* e/ou os ministerios federais non despertaron un interese semellante nos dirixentes políticos. Ata agora, a modernización da administración pública segue sendo un tema de discusión para os expertos administrativos externos e internos. No contexto da valoración do peso público dos obxectivos de modernización, non se debe subestimar a influencia das asociacións e sindicatos. Nin a Asociación Alemana de Funcionarios nin a Confederación de Sindicatos Alemáns e os seus sindicatos individuais fixeron do tema da modernización da administración pública unha reivindicación destacada da política da súa Asociación.

Ante este trasfondo, os «proxectos de modernización» que a continuación se mencionan cronoloxicamente non se poden valorar como expresión dunha estratexia común, senón que reflecten máis ben a variedade de conceptos cun grao moi diferente de transformación práctica:

— Comisión analizadora para a reforma administrativa da Cámara de Deputados de Berlín, 1984.<sup>1</sup>

— Comisión «Nova Estructura de Dirección», Baden-Württemberg, 1985.<sup>2</sup>

— Concepto sobre o desenvolvemento do persoal do Ministerio Federal do Interior, 1988.<sup>3</sup>

— «Mellora da administración ministerial», Renania do Norte-Westfalia, 1989.<sup>4</sup>

— Administración de Renania-Palatinado dos anos 90, 1989.<sup>5</sup>

Non se pode pretender que esta enumeración sexa definitiva. Os programas de modernización mencionados deben verse nunha lista xunto coas reformas administrativas que, sobre todo desde o final dos anos 60, repetidas veces se dirixiron a ámbitos parciais do sistema global da administración pública. Cómpre sinalar aquí, entre outras cousas, as reformas municipal-territoriais realizadas con éxito, a reforma da constitución financeira entre 1967 e 1969, así como o esforzo, fracasado no esencial, na reorganización da administración ministerial<sup>6</sup>. O gran borrador de renovación<sup>7</sup> que houbo ó principio da reforma do dereito disciplinario de 1973 ó longo dos anos tivo que ceder á causa da persistencia da administración pública. Así a todo, algunhas propostas puideron prevalecer e contribuíron ó desenvolvemento do dereito disciplinario. Disto forma parte a maior conexión entre función e status e a valoración máis aberta do rendemento individual<sup>8</sup>.

A diferenza dos proxectos de reformas dos anos 60 tardíos e os anos 70, os proxectos de modernización da última década desenvolvéronse baixo a presión dos reducidos medios públicos<sup>9</sup>. O remate da modernización está aquí estreitamente relacionado coa aspiración a unha maior efi-

\* Investigador na Escola Superior de Ciencias Administrativas, Speyer, Alemaña.

ciencia na administración pública. Dito doutro xeito: a diferenza da reforma en que os motivos de política social a miúdo desempeñan un papel importante, o termo «modernización» caracteriza obxectivos tecnocráticos que están baixo o aspecto da eficacia funcional da administración pública. Nisto non se pode pasar por alto a relación causal que existe entre os reducidos recursos e as ideas de modernización. Na República Federal de Alemaña, como noutros países europeos e extraeuropeos, preténdese que os recortes financeiros na administración pública contribúan á consolidación dos orzamentos públicos. Entre todas as medidas de aforro do chamado presuposto de aforro de 1984, un 50% correspondía ós aforros no sector do persoal. O ascenso desmesurado do persoal durante os anos 70 seguiu unha fase de estabilidade na extensión do persoal. Leváronse a cabo reducións enormes nas empresas públicas Correos e Ferrocarril, así como no profesorado, que constitúe, con aproximadamente 600.000 empregados, o grupo máis grande da administración pública. Estes aforros, debido á redución do número de empregados a tempo completo, foron compensados en gran parte polo ascenso do número dos empregados a tempo parcial. Sen embargo, no ano 1988 houbo por primeira vez desde 1950 un descenso nos empregados da administración pública; pero só en 8.000, é dicir, o 0,2%<sup>10</sup>.

Esta observación sobre o desenvolvemento xeral do número de empregados no sector público explica un dos principais desafíos da política actual respecto ó persoal público; o incremento das tarefas públicas, así como as esixencias máis altas en relación co cumprimento das tarefas deben ser atendidos —debido ó obxectivo do aforro— sen aumento do persoal. Resulta difícil manter e gañar persoal cualificado: A comparación entre o sector privado e o público no desenvolvemento dos salarios demostra que a administración pública ten desvantaxes. Aínda que na República Federal de Alemaña non se realizan comparacións oficiais entre a economía privada e a administración pública, non cabe dúbida acerca das diferencias salariais existentes entre ámbolos dous sectores. Engádese o problema do aumento da necesidade de persoal mozo na administración pública<sup>11</sup>. Mentres que en 1987 a necesidade de substitución anual debida á xubilación de colaboradores cifrouse en 75.000 empregados, prevese para o final dos anos 90 unha necesidade anual de substitución de 125.000 empregados a tempo completo por ano, sempre baixo ó presuposto de que se cubran todos os postos que quedan vacantes<sup>12</sup>. Isto débese a que na administración pública a porcentaxe do grupo de idade comprendido entre os 50 e 60 anos é moi grande.

O carácter problemático dunha política do persoal público que segue en primeiro lugar as orientacións fiscais non é controvertido entre os expertos de persoal soamente como factor de custos, é dicir, como «problema». A modernización da administración pública consiste daquela —como resposta á orientación negativa dos recortes e da redución do persoal— en volver ver no persoal un recurso co que se poden resolver desafíos futuros. O termo inglés *human resource development*, que en parte substituíu o termo *personal management*, describe unha comprensión que se converteu nun elemento da política de empresa na economía privada, segundo a cal o éxito empresarial se mide en dependencia inmediata con respecto ós investimentos no persoal. O recrutamento dos empregados, o aspecto da flexibilidade na administración pública e a formación e a reciclaxe dos directivos tómanse a continuación como exemplos dos obxectivos de modernización da administración pública na República Federal de Alemaña.

## Recrutamento

O recrutamento e a selección de solicitantes para a administración pública non están sometidos a un procedemento unitario, senón á discreción da autoridade de contratación. Isto refírese tanto ás posicións de funcionarios como ás de empregados. As autoridades só están obrigadas a observar as condicións formais de contratación vigentes para toda a administración pública como, por exemplo, determinados títulos obtidos, fidelidade á Constitución dos solicitantes, etc., sen que o mesmo procedemento de contratación estea regulado de xeito vinculante<sup>13</sup>. O presidente do Tribunal Federal de Contas, como instancia encargada da produtividade da administración, manifestou nun informe sobre as tarefas de persoal e a organización na administración pública, respecto ó procedemento de selección e tomando como exemplo as autoridades superiores federais, que na selección dos solicitantes federais se procede de xeito moi distinto, mesmo na comparación en-

tre os ministerios federais<sup>14</sup>. Críticase que o procedemento practicado pola maioría dos ministerios para gañar persoal carece de tácticas de decisión axeitadas. Ademais, a causa da sistemática deficiente, abririáanse marxes discrecionales de proceder que poderían favorecer aspectos non necesariamente materiais e dificulta-la transparencia da toma de decisións. O informe maniféstase, polo tanto, explicitamente a favor da maior sistematización nos procedementos de selección.

O chamado «procedemento Assessment-Center», que se aplica en parte na administración pública, promete ofrece-la maior sistematización reivindicada sobre a decisión de selección. O «procedemento Assessment-Center» caracterízase polo tipo de selección vinculada ás tarefas, é dicir, examínanse as facultades especiais que na posterior carreira profesional constitúen os criterios para as decisións de ascenso. Un inconveniente deste procedemento represéntano os altos custos que supón. Na práctica, só sería axeitado no caso de que houbera que cubrir a un tempo un número máis elevado de postos.

A perspectiva da falta de xente nova parece pedir, en lugar dunha maior formalización, ademais, unha maior individualización no recrutamento. Para poder resistir no mercado de traballo actual fronte á economía privada, cómpre pór á disposición do patrón público un instrumento de incentivos que poida aplicar de forma flexible e axeitada á situación. De acordo con esta idea directriz, introduciuse na reforma de correos de 1989 pola que os Correos federais alemáns foron divididos nas tres empresas públicas Servicio de Correos (Postdienst), Banco Postal (Postbank) e Telecomunicacións (Telecom) na Lei sobre a constitución empresarial de Correos federais alemáns do 8 de xuño de 1989, unha prescrición en relación coa formación de mozos. Segundo esta estipulación (parágrafo 55 da Lei da constitución de Correos) pódense conceder incentivos económicos a aqueles que demanden emprego en ámbitos en que existe unha falta de solicitantes novos con formación, falta que doutro xeito sería difícil de eliminar nun prazo previsible. Para conseguir persoal mozo cualificado é posible, ademais, outorgar a alumnos ou estudantes medidas de subvención, sempre que exista un interese empresarial en asegurar de xeito duradeiro a súa situación. Así, autorízase a cada unha das empresas de Correos a formar determinados alumnos ou estudantes para o traballo nesta entidade, co fin de conseguir unha integración posterior nunha das carreiras do funcionariado.

Polo que se refire ós ámbitos especiais da administración pública, estase reflexionando sobre se a problemática da xente nova non se podería resolver a través da privatización. Un exemplo actual represéntano os controladores aéreos que, como colaboradores do Instituto Federal de Seguridade Aérea (Bundesanstalt für Flugsicherung) teñen unha relación de emprego como funcionarios. A crecente necesidade de persoal debida ó incremento do tráfico aéreo agudízase pola circunstancia de que ata 1995 se perderán o 50% dos controladores aéreos actuais por razóns de idade. Segundo a opinión do ministro federal de transportes competente, os desafíos no ámbito da seguridade aérea non se poden solucionar baseándose no dereito actual do orzamento para o persoal, do ascenso e dos salarios. Preconiza, polo tanto, a forma de organización privada. Ademais dos aspectos de dereito disciplinario, esta discusión posúe tamén aspectos de dereito constitucional e aínda non se pechou. A pesar de que os exemplos de Correos e da seguridade aérea máis ben perenzan á «periferia» da administración pública, queda de manifesto que o obxectivo pode mesmo chegar a estar en conflito coas realidades do mercado de traballo.

### **Flexibilidade na administración pública**

O concepto de flexibilidade, que xa se mencionou no contexto do recrutamento, está unido de xeito inseparable ós obxectivos dos programas de modernización. Se as actividades da OECD respecto á administración pública se toman como medida da evolución internacional, pódese interpretar que este concepto ten unha importancia alén das fronteiras cun efecto unificador<sup>15</sup>. O mesmo contido do termo «flexibilidade» a penas resulta posible de definir; esta característica adoita ser inmanente a tales conceptos xerais. Na República Federal de Alemaña, o concepto é importante respecto ó dereito disciplinario, ós soldos e ó emprego funcional dos empregados da administración pública.

Con respecto ó dereito disciplinario, os expertos en persoal desexan especialmente conseguir unha maior elasticidade no dereito de escala e ascenso. O dereito de escala prevé unha división das funcións e dos funcionarios en catro grupos de carreira: escala subalterna, escala auxiliar, escala executiva e escala técnica que, pola súa banda, están subdivididos segundo soldos. De acordo coa opinión do presidente do Instituto Federal de Emprego (Bundesanstalt für Arbeit) os regulamentos de escala e ascenso frean o rendemento e desmotivan pola súa rixidez, e poden crear un comportamento de ascenso previsible e unha mentalidade marcada polo cargo. A comisión formada en Renania-Palatinado para a modernización da administración pronúnciase tamén a favor da flexibilidade do dereito de escala. Entre as razóns que se mencionan destacan por unha banda a deficiente demanda no mercado de traballo e por outra a necesidade do recoñecemento reforzado polo rendemento<sup>16</sup>.

Á parte disto inténtase obter, na política de persoal, unha marxe de decisión máis grande no que se refire ós sistemas de soldos e remuneracións. A reforma de Correos contén dúas medidas notables para a flexibilización do aspecto financeiro dos contratos de traballo. A primeira medida refírese ós empregados con cometidos directivos ou con funcións especialmente importantes. Para eles pódese prever un contrato de traballo fóra do convenio. Desta maneira, respecto á contía do soldo, evítanse as restricións que se impoñen tanto polo dereito de escala coma polo convenio. A segunda medida prevé complementos de rendemento para os funcionarios. No caso presente, os complementos deben diferenciarse segundo o grao dos rendementos, aínda que non poderían sobrepasalo importe constituído pola diferenza entre o soldo base final do funcionario e o soldo base final do segundo grupo de soldo superior.

Así a todo, a utilización do rendemento como incentivo económico é problemática. As experiencias internacionais amosan que o emprego, adaptado á economía privada, dun complemento financeiro vinculado ó rendemento moi dificilmente se pode transferir á administración pública. A confianza a que está sometida a remuneración na economía privada non se pode observar na administración pública por razóns do estado de dereito. Os sistemas de complementos financeiros conteñen, ademais, o perigo de que se esperen esperanzas que non se poden cumprir. Os patróns públicos non son capaces de competir co nivel de soldo da economía privada, que serve de medida de comparación precisamente ós funcionarios con responsabilidades directivas<sup>17</sup>.

A práctica de incentivos de rendemento financeiros confirma a opinión de que só mediante incentivos inmateriais se pode conseguir un fomento da motivación permanente. Neste sentido, é posible remitir ós resultados dun proxecto de investigación empírica que se realizou no Instituto de Investigación da Administración Pública na Escola Superior de Ciencias Administrativas<sup>18</sup>. Segundo resultados obtidos baseándose nas informacións proporcionadas polos directivos ós que se lles fixo a enquisa, actúan como factores de motivación duradeiros en primeiro lugar a concesión de marxes amplas de acción e decisión, a transferencia de responsabilidade, a inclusión dos colaboradores na planificación e nas decisións, o recoñecemento positivo do rendemento e un clima de traballo aberto cara ás novas ideas.

O fomento da mobilidade funcional dos colaboradores forma tamén parte dos obxectivos de flexibilización que concirnen ó comportamento do rendemento. No informe do goberno do Land de Renania do Norte - Westfalia, dise sobre este tema o seguinte:

*«O goberno do Land opina que a mesma permanencia demasiado longa dos empregados da escala superior no mesmo campo de actividade ten inconvenientes graves para as autoridades públicas e os empregados. Conduce á estreiteza de punto de mira, reforza a tendencia ó perfeccionismo excesivo, fomenta a creación dunha mentalidade baseada en categorías «corporativas» e diminúe a capacidade crítica, a creatividade e a disposición innovadora debido á uniformidade dos problemas.»<sup>19</sup>*

Por esta razón, unha serie de programas de modernización prevé a obriga do cambio entre



seccións. Ademais, o aspecto da mobilidade convértese nun criterio esencial de decisión para o ascenso, ó supeditar este ás experiencias profesionais feitas en varias seccións administrativas.

Así a todo, existen considerables conflitos en obxectivos entre as distintas aspiracións de flexibilización. A concesión de complementos financeiros e a pretendida mobilidade funcional poden chegar a estar en contradición entre si cando o cambio para outra sección está ligado á perda do complemento. Un exemplo coñecido existente na praxe de persoal alemá representa o efecto do complemento ministerial que se concede ás autoridades superiores federais e dos *Länder*. Por iso, entenderíase mal o obxectivo dunha maior flexibilidade na administración pública se levase a máis fragmentación nas relacións de traballo, no que se refire á parte financeira e ó dereito de status. Pola contra, cómpre quizais entender a flexibilidade como un reto á xestión persoal para reaccionar ante os desafíos sociais e poder motivar adecuadamente os colaboradores no *management* administrativo cotián. Nisto, a conformación do posto de traballo ten unha importancia considerable: os espazos libres para o traballo creativo e a iniciativa propia, o fomento da independencia dos colaboradores, unha conformación do mundo do traballo axeitada á familia e ó desenvolvemento innovador de novas técnicas son palabras claves que se repiten a miúdo neste contexto. Ademais, disto forma parte a pregunta de en que medida o sistema tradicional de orzamentos se pode flexibilizar mediante a concesión de medios de disposición persoais para fins e tarefas referentes ó posto de traballo. Estes e outros obxectivos só se poden realizar se os niveis de dirección da administración son compartidos, converténdose na medida das súas propias decisións de *management*.

### Formación e emprego dos directivos

Nos conceptos de modernización, os directivos transfórmanse en garantía dunha administración eficaz, porque poden aceptar os desafíos sociais e convertelos nas realizacións das tarefas públicas. A calidade da administración posúe aquí unha conexión directa coa calidade dos directivos. Esta forma de ver corresponde ás convicións básicas da política persoal da economía privada, que presenta un desenvolvemento máis adelantado con respecto á administración pública a causa dos sistemas de dirección diferenciados que se aplican e grazas á formación e á reciclaxe permanentemente adaptada e desenvolvida dos directivos máis novos.

A formación e o emprego dos directivos pertencen ós aspectos da política persoal na administración pública alemá que non só foron algúns dos máis discutidos durante os últimos anos, senón que tamén tiveron como consecuencia os cambios máis substanciais. A creación da Academia de Dirección do *Land* de Baden-Württemberg en Karlsruhe, que desde outubro de 1986 leva a cabo cursos para os directivos potenciais cunha duración de quince meses, espertou unha atención nacional<sup>20</sup>. A constitución dun Instituto de Dirección en Renania-Palatinado prevista para principios de 1991 pódese atribuír ó efecto de iniciativa provocado polo modelo de Baden-Württemberg. Nos programas curriculares de formación dos directivos non se trata primordialmente de facilitar coñecementos materiais específicos, senón que se pretende que se aprendan técnicas de *management*, que se obtenzan coñecementos sobre a eficiencia e a produtividade da administración e que se desenvolva a facultade de innovación. Neste sentido, a Academia de Dirección de Baden-Württemberg subdivide o seu programa curricular en tres competencias que deben adquirí-las futuros directivos: unha competencia social, unha competencia transversal xeral e unha competencia comunicativa<sup>21</sup>.

En canto á administración municipal alemá, reivindicase tamén unha reciclaxe especial para os directivos. Na administración municipal, do mesmo xeito que na administración federal e dos *Länder*, descoñécese, case por completo, a planificación e orientación do persoal unida a medidas de reciclaxe<sup>22</sup>. A capacidade de desempeñar tarefas de xeito integrativo, é dicir, tendo en conta habilmente tanto os intereses municipais e rexionais como os dos cidadáns, representa un dos desafíos futuros decisivos para os directivos municipais<sup>23</sup>.

A discusión sobre a formación e o desenvolvemento dos directivos aínda levanta múltiples interrogacións. Por exemplo, é moi discutido en que fase da carreira profesional se pretende realizar a preparación para as funcións de dirección, é dicir, durante a formación inicial de introducción ou ben

despois dalgúns anos de experiencia profesional. Tamén varían os conceptos referentes á realización; como alternativas, ofrécense ou ben cursos de formación únicos de longa duración ou ben unha formación vinculada ás distintas fases profesionais. Prevese que no Instituto de Dirección de Renania-Palatinado se realice un proxecto diferente ó de Karlsruhe. Mentres que en Karlsruhe se inspiraron sobre todo na concepción do exemplo da ENA<sup>24</sup>, en Renania-Palatinado previsiblemente se dea preferencia a un modelo que relaciona máis a formación e o traballo concreto<sup>25</sup>.

Para a praxe de persoal alemana, sen embargo, a decisión básica a favor dun curso específico parece máis importante cá forma. Mediante a formación de dirección e de directivos, ligada a unha comprensión común do desempeño de tarefas públicas, non en último lugar, poderíanse mellorar as relacións de comunicación entre os niveis de dirección dentro da administración. A noción *corporate identity* en gran medida descoñecida aínda na administración, que describe esta aspiración, únese á idea de que «o coñecemento da empresa propia» se pode mellorar mediante a información temperá dos colaboradores, mesmo sobre os transbordos, conexións globais e tendencias do seu traballo<sup>26</sup>. É típico que exista na administración pública un sistema de recompensa que só premia as informacións «cara a arriba» pero non «cara a abaixo»<sup>27</sup>. As estruturas de comunicación con frecuencia distintas existentes na economía pódense atribuír sobre todo á cultura de organización das firmas norteamericanas, que respecto ó *management* do persoal perseguen un delineamento relativamente equitativo. Os barreiros de status considéranse como obstáculo para a realización da medida individualizada do rendemento.

## Perspectiva

Como noutros estados membros da CE, o proceso da integración europea leva consigo para a República Federal de Alemaña unha nova forma de internacionalización no desempeño das tarefas públicas. Isto ten dimensións especiais na política de persoal, dado que a comprensión mutua e a cooperación entre as administracións públicas dos estados membros tanto entre eles como coas institucións europeas precisa da preparación axeltada e da motivación dos colaboradores<sup>28</sup>. O Institut Européen d'Administration Publique, Maastricht, recolleu este desafío desenvolvendo programas especiais para as administracións dos estados membros. Esta oferta de reciclaxe nunha institución europea é aproveitada tanto pola federación como polos distintos *Länder*. No nivel internacional, sobre todo a Academia Federal para a Administración Pública desenvolveu unha oferta de reciclaxe respecto ás CE<sup>29</sup>. Así a todo, o círculo de persoas que poderían participar nestas ofertas é aínda moi reducido. Ademais, falta o coñecemento dos sistemas administrativos dos demais estados membros, de maneira que a «reciclaxe europea» se limita, polo que se refire ós temas, case exclusivamente ó sistema dos órganos da CE.

As necesidades da política de persoal a consecuencia da integración europea progresiva, engádense, na República Federal de Alemaña, a necesidade de adaptar, no marco da reunificación alemana, o antigo «servicio do Estado socialista» da RDA ó estándar da administración pública no estado de derelto. A antiga RDA espera que a parte da República Federal lle preste axuda administrativa para a formación e a reciclaxe dos seus funcionarios de estado, os cales ata agora debían cualificarse para o traballo na administración mediante unha formación político-ideolóxica. A administración pública da RDA comprendíase como modelo oposto ás formas tradicionais da funcionariado alemán. Entón o rexestamento ás estruturas occidentais da administración pública resultou máis radical que noutros antigos países socialistas como, por exemplo, Polonia e Hungría. Pódese prever que a RDA, na reforma da súa administración, imitará o modelo da administración pública da República Federal. Polo tanto, haberá unha necesidade considerable de programas de formación e reciclaxe en que a Escola Superior de Ciencias Administrativas de Spjra prestará unha contribución propia.

## NOTAS

1. Segundo informe (Informe final) da Comisión analizadora para a reforma administrativa do 30-5-1984 da Cámara de Deputados de Berlín (Impreso 9/1829).
2. Informe da Comisión Nova Estructura de Dirección Baden-Württemberg, tres volumes, 1985.
3. Conf. G. Leis, Erfahrungen und Überlegungen zur Verwendungsplanung, en: H. Siedentopf (edit.), Führungskräfte in der öffentlichen Verwaltung, Baden-Baden, 1989, páxs. 222 ss.
4. Informe do Goberno dirixido á Comisión principal do parlamento do Land de Renania do Norte - Westfalia, 1989.
5. Bericht der Zwanziger-Kommission: Ein Beitrag zum Verhältnis Bürger - Staat (Informe da Comisión dos Vinte: Unha contribución á relación cidadán - Estado), edit. por: CDU-Landesverband Rheinland-Pfalz, Maguncia, 1989.
6. Polo que se refire ós detalles: K. König, La riforma amministrativa in Germania, en: S. Cassese/C. Franchini (edit.), Tendenze recenti della riforma amministrativa in Europa, Bologna, 1989, páxs. 77 ss.
7. Conf. Comisión de Estudios para a reforma do dereito administrativo público: Informe da Comisión, Baden-Baden, 1973.
8. H. Siedentopf, Dienstrechtreform - eine Bilanz nach 10 Jahren, en: Zeitschrift für Beamtenrecht, 1986, pág. 158.
9. H. Siedentopf / C. Hauschild, Politiques de personnel en République fédérale d'Allemagne: pénurie de ressource et programmes de modernisation, en: Revue Internationale des sciences administratives, 1988, páxs. 597 ss.
10. W. Breidenstein, Personal im öffentlichen Dienst am 30. Juni 1988, en: Wirtschaft und Statistik, 1990, pág. 130.
11. B. Becker, Öffentliche Verwaltung: Lehrbuch für Wissenschaft und Praxis, Percha, 1989, pág. 847.
12. W. Breidenstein, Personal im öffentlichen Dienst am 30. Juni 1988, en: Wirtschaft und Statistik, 1990, pág. 925.
13. J. Ziller, Égalité et mérite: L'accès à la fonction publique dans les États de la Communauté européenne, Bruxelles, 1988, páxs. 168 ss.
14. Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, Personal- und Organisationsaufgaben in der öffentlichen Verwaltung am Beispiel oberster Bundesbehörden (Encargado para o control da produtividade da administración, tarefas de persoal e de organización na administración pública explicadas no exemplo das autoridades federais superiores), Stuttgart, 1987, pág. 20.
15. OECD, Flexible personnel management in the public service, Paris, 1990.
16. Zwanziger-Kommission, *ibidem*, páxs. 14 s.
17. R. Koch, Comparative Comments on the Development of a Public Personnel Policy for Senior Executives, aparecerá proximamente en: Canberra Bulletin of Public Administration.
18. Conf. Führung und Arbeitsmotivation in Kommunalverwaltungen, edit. por: Akademie des Deutschen Beamtenbundes / Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, 1989.
19. Bericht der Landesregierung, *ibidem*, parte B, pág. 3.
20. Sobre os detalles do programa de formación na Academia de dirección de Karlsruhe conf. Siedentopf / Hauschild, Politique du personnel, *ibidem*, páxs. 515 ss.
21. Conf. o sumario do programa curricular en T. Müller, Die Führungskräfteakademie des Landes Baden-Württemberg, en: H. Siedentopf (edit.), Führungskräfte in der öffentlichen Verwaltung, Baden-Baden, 1989, pág. 88.
22. D. von Richthofen, Verwaltungsmodernisierung in deutschen Städten durch Aus- und Weiterbildung, en: Zeitschrift für Beamtenrecht, 1990, pág. 74.
23. Sobre a administración pública a nivel municipal conf. os Informes alemáns de C. Autexier, H. Siedentopf / C. Hauschild, M. Degen, R. Kirchner en: La formation et le reclutement des agents territoriaux dans l'Europe des douze - Perspectives 1992, CNFPT, Paris, 1989.
24. G. Teufel, Die Führungskräfteakademie des Landes Baden-Württemberg, en: Verwaltungsarchiv, 1988, pág. 85.
25. Tamén en Renania do Norte - Westfalia: conf. Bericht der Landesregierung, *ibidem*, parte B, pág. 85.
26. Zwanziger Kommission, *ibidem*, pág. 13.
27. J. Jabes / D. Zussmann, Organizational culture in public bureaucracies, Table Ronde de l'Institut International des Sciences Administratives «Administration sans bureaucratie», Budapest, 30-8/2-9 do 1988, páxs. 20 ss.
28. V. Backes, Europäische Fortbildung für nationale Beamte, en: H. Siedentopf (edit.) Führungskräfte in der öffentlichen Verwaltung, Baden-Baden, 1989, pág. 118.
29. Conf. D. Vaubel, Die europäischen Gemeinschaften in der dienstlichen Fortbildung, en: Verwaltung und Fortbildung, 1988, páxs. 54 ss.



# Reforma administrativa na Arxentina

Juan Carlos Cassagne\*

## I. INTRODUCCIÓN

A partir da segunda metade deste século desenvolveuse un dos procesos de transformación de maior magnitude sobre o papel que lle corresponde asumir ó Estado en diversos países do mundo. A súa orixe, particularmente en Europa occidental, respondeu máis ás esixencias da realidade que ás ideoloxías e foi apoiada, en gran medida, polo dereito das comunidades europeas que, en virtude do principio de supremacía, prevalece sobre as normas das constitucións formais dos Estados que a integran.

Aínda que non se produciu a paralela adaptación normativa que impuxo e esixe aquela realidade, é evidente que non se pode deixar de advertir-lo cambio radical xerado por este proceso que racha as vinculacións autoritarias entre a sociedade e o Estado, e que, mediante diferentes técnicas xurídicas e económicas, procura desprazar, de xeito gradual ou, ás veces, frontalmente, o principio que facía posible que a intervención estatal na economía fóra unha lei crecente, que só se xustifica agora de xeito subsidiario. Na abdicación da regra de intervención estatal progresiva e na afirmación doutros principios xurídicos fundamentais, como son o da concorrencia ó mercado e o de protección dos consumidores e usuarios —na súa condición de destinatarios principais da actuación dun Estado que intervén para arbitrar nos conflitos interindividuais ou colectivos— atópase a clave para comprender cabalmente as transformacións operadas.

Este proceso transformador —cun eixo que xira arredor da Administración pública e as súas funcións— cobrou un gran pulo en Hispanoamérica. Comenzando prematuramente en Chile e seguido logo por México e Bolivia, recibiu ultimamente un pulo de considerable magnitude en Arxentina, Brasil e Uruguai, onde os partidos políticos que asumiron os respectivos gobernos víronse impelidos a promover a transformación das estruturas públicas, a raíz das esixencias reais das súas propias economías. En cumprimento deste obxectivo e a través da instrumentación e execución de programas que conducen a realiza-la chamada «*Reforma do Estado*», removéronse os atrancos que presentaba a lexislación vixente, acudindo a derogacións en bloque, deslegalizacións e profundas innovacións normativas.

A configuración deste proceso é practicamente similar nos países de Latino América que o comezaron, porque as causas que o provocaron son comúns. O «flaxelo da inflación» —coa conseguinte perda do valor da moeda— e o endebedamento externo, o aumento da burocracia estatal, a ineficacia dos servizos e demais actividades que teñen ó seu cargo as empresas públicas, xunto a un intervencionismo estatal asfixiante da economía privada, conduciron á necesidade imperiosa de volver facer unha reformulación sobre a dimensión do Estado, a súa participación no capital e na xestión das empresas públicas, a revisión das estruturas administrativas e a subsistencia das diferentes regulacións e monopolios que tratan a libre iniciativa dos particulares e a concorrencia ó mercado.

\* Catedrático de Dereito Administrativo da Universidade de Buenos Aires

## 1. Cara a un novo modelo de Estado: O «Estado subsidiario»

A creba do modelo que caracterizou o denominado «Estado Benefactor» está á vista de todos. A sociedade non acepta xa que o Estado interveña activa e directamente no campo económico-social asumindo actividades que lle corresponde realizar ós particulares «*lure propio*». O pretexto da soberanía, a defensa nacional, a xustiza social ou a independencia económica, non serven máis como títulos que lexitiman a inxerencia estatal nas actividades industriais ou comerciais e aínda nos servizos públicos que poden ser prestados por particulares.

A sociedade deste tempo histórico, que conta cunha masiva información, soubo descubrir de súpeto o veu que cubría os verdadeiros responsables das crises e xa non admite a presenza deses falsos xerentes do ben común que perseguen beneficios persoais ou de grupo, mentres aumenta o déficit e a ineficacia.

Os reclamos que poxan por unha maior liberdade económica, susceptibles de permitir o desenvolvemento espontáneo da iniciativa privada, son canalizados nas políticas oficiais dos gobernos a través de diferentes medidas como as desregulacións e a eliminación de privilexios e monopolios.

Paralelamente, desencadéase un proceso de transferencia de empresas e bens do Estado cara ós particulares, privatizándose importantes sectores da actividade estatal, inclusive aquelas prestacións que se engloban baixo a figura do servizo público, o que acentúa a colaboración dos administrados na xestión pública, que non perde este carácter polo feito de ser xestionada por persoas privadas.

Corresponde advertir, sen embargo, que aínda con ser profundos e radicais os cambios descritos, non supoñen a eliminación de certas funcións que cumpría o «Estado do Benestar» nin tampouco un retorno á época dourada e romántica do Estado Liberal do século XIX. É quizais, a síntese de ámbolos dous ou, mellor aínda, un novo modelo de Estado onde a realidade predomine sobre a ideoloxía. En definitiva, é un modelo tan distinto e oposto ós anteriores como estes o foron entre si.

Os seus riscos predominantes tipificano como unha organización binaria que se integra cunha unidade de superior xerarquía que exerce as funcións indelegables (xustiza, defensa, seguridade, relacións exteriores, lexislación) pertencentes ó Estado como comunidade perfecta e soberana, unidade que se completa ó propio tempo con outra, mediante funcións desenvolvidas por un conxunto de organizacións menores que cumpren unha misión supletoria da actividade privada (educación, saúde, servizos públicos). Nese contexto canalízase a realización do ben común, co predominio do dereito público nas estruturas e procedementos das funcións indelegables e con recorrencia a formas privadas ou mixtas para a actividade supletoria, conforme ó obxecto perseguido en cada un (se a actividade é industrial ou comercial a actuación da empresa aparece regulada polo dereito privado).

Haí que advertir que este «Estado subsidiario», ó nacer no marco dun proceso de transformación das estruturas socioeconómicas e xurídicas existentes, non supón unha creba total con modelos anteriores. Deste xeito prodúcese o abandono polo Estado daqueles ámbitos reservados á iniciativa privada, de xeito gradual ou acelerado (segundo as circunstancias nacionais) co que mentres medra o grado de participación dos particulares na economía, dítanse as normas requiridas para desregular e desmonopolizar actividades, eliminando os privilexios existentes que rachan o libre exercicio das diferentes actividades humanas, sexan estas de natureza individual ou colectiva. No campo económico, obsérvase unha maior énfase aínda na lexislación, co propósito declarado de asegura-lo funcionamento libre dos mercados, ó tempo que se potencia a potestade interventora para corrixi-los abusos e as prácticas monopolísticas.

Pero o Estado non pode renunciar á súa función supletoria, exclusiva ou concorrente coa actuación privada, en materia de previsión social, saúde, educación, etc. . . cando estas actividades non resultan cubertas axeitadamente polos particulares. Opérase deste xeito, a separación entre a titularidade dos servizos públicos —dos que a potestade indelegable é refida polo Estado e a xestión privada a través das distintas figuras concesionais.

No seu momento, xurdiron movementos ou tendencias cara á descentralización e á autonomía, cunha forza centrífuga que cómpre canalizar para que as mutacións do proceso transformador non ocasionen o desequilibrio do conxunto e a paralización de certos sectores a expensas doutros.

## 2. O principio de subsidiariedade

Case que non se discute, xa pola súa evidencia, que o principio rector que xustifica a intrusión do Estado no plano económico e social é o de subsidiariedade<sup>4</sup>.

Este principio, propio do dereito natural, atópase á cabeza das reformas e transformacións que se están a operar nunha grande parte do mundo.

Algúns pensan que sería preferible ir cara a un Estado débil ou mínimo. Así e todo, a realidade indica a necesidade de reafirmar a autoridade do Estado nas súas funcións soberanas e a eficiencia das actividades supletorias que realice. Ó contrario do que se poida supor, o Estado non sairá máis débil deste proceso senón máis forte, pois a súa grandeza descansa máis no cumprimento da súa finalidade esencial ca no seu tamaño ou dimensión.

Á vez, a mutación que se opera nas fins que persegue o Estado xera unha consecuencia fundamental na distribución do poder económico e social que se transfire ás persoas privadas, xeralmente organizadas baixo formas asociativas ou societarias. Advírtese agora que a titularidade estatal do dito poder non é máis ca unha das formas nas que os políticos e burócratas que lles toca manteñen ou disfrazan a hexemonía sobre a sociedade e unha das fontes máis comúns dos abusos e das arbitrariedades que provoca a acción interventora do Estado<sup>5</sup>. O Estado Subsidiario é, esencialmente, un Estado de Xustiza.

Neste senso, a fórmula «Estado de Xustiza», acuñada orixinalmente por DEL VECHIO<sup>3</sup> reflicte unha concepción superadora, tanto do «Estado de Dereito» como do modelo que o sucedeu: O «Estado Social de Dereito»<sup>6</sup>. Esta superación explicase porque aínda que se manteñen determinados postulados fundamentais do «Estado de Dereito» (Independencia do poder xudicial), sometemento da Administración á lei, réxime de garantías das liberdades e demais dereitos persoais), equilibrase o abstencionismo estrito que propiciou a súa versión máis liberal importante no século XIX cun limitado e razoable intervencionismo que restitúe a plenitude do dereito natural, a través do imperio do principio da subsidiariedade que, nalgúns partes, alcanza o rango positivo. Deste xeito, o Estado —máis que sometido ó Dereito (no senso do sometemento á lei) atópase xunguido á Xustiza, nas súas diferentes especies, sen poñer exclusivamente o acento na xustiza distributiva (como aconteceu durante a etapa do chamado «Estado do Benestar» ou «Estado social») asignándolle unha maior potencialidade e trascendencia ó cumprimento efectivo das funcións estatais básicas.

En síntese, se o ben común que constitúe o fin ou causa final do Estado posúe natureza subsidiaria<sup>5</sup> e se atopa subordinado ó mantemento e ó desenvolvemento da dignidade das persoas que forman parte da sociedade civil, o Estado non pode absorber e acaparar tódalas iniciativas individuais e colectivas que se xeran no seo daquela. Noutros termos, que a subsidiariedade é unha obrigada consecuencia da propia natureza da finalidade que o Estado persegue e o presuposto indispensable para o exercicio das liberdades do home<sup>6</sup>.

## 3. Os principios que nutren o «Estado Social de Dereito»

Agora ben, algúns poderán supoñer que este modelo de «Estado Subsidiario» non é máis ca o «Estado Social de Dereito» con algunha que outra innovación, fundamentalmente no que respecta á intervención do Estado na economía. Esta interpretación é posible nalgúns casos, debido á ambigüidade da noción e ó feito de tratarse de conceptos análogos (no senso de que aínda sendo diferentes non son necesariamente opostos). En efecto, a ambigüidade da noción ten sido tan grande que permitiu interpretar desde a súa compatibilidade co Estado de Dereito<sup>7</sup> e a subsistencia conseguinte dos dereitos fundamentais das persoas ata a súa dimensión máxima, ou simplemente, a absorción da sociedade polo Estado, a raíz do novo papel que asume este como configurador da orde social<sup>8</sup>.

Sen embargo, o verdadeiro marco ideolóxico que nutre o chamado «Estado Social de Dereito» é este último. Nel os dereitos persoais non preexisten senón que nacen da lei, polo tanto, o dereito de propiedade non se reconece coma un dereito natural nin fundamental, os dereitos individuais só teñen recoñecemento e adquiren vixencia efectiva pola súa vinculación social; non se limita

à intervención do Estado no plano económico nin tampouco ó alcance das políticas que o Estado deseña para configurar unha orde social, na que o obxectivo declarado é a pretensión de alcanza-la máxima igualdade entre os homes, aínda sacrificando as liberdades individuais. A cambio de tanta liberdade como sexa posible ó axioma chegou a invertirse, substituíndose o papel central no que o sistema do Estado de Dereito desempeñaba a liberdade por unha igualdade deseñada polo poder público.

#### 4. O mantemento do dualismo «sociedade-Estado»

A loita entre as distintas forzas que compoñen a sociedade e o Estado non constitúe un novo fenómeno socio-político e a historia do mundo demostra a ocorrencia desta loita en diferentes épocas da humanidade.

O novidoso é que, por primeira vez, o poder estatal infiltra-se neste século de ideoloxías que tentaron, coma obxectivo fundamental, a absorción da sociedade polo Estado, intento este que non fora preconizado antes, polo menos nesa escala, nin sequera polo absolutismo. Todo isto conduciu cara a un maior e acentuado intervencionismo estatal.

Cómpre lembrar que o principio que recoñece e propugna a subsistencia do dualismo «sociedade-Estado» representa un dos principios xurídico-sociais do dereito natural cristián de maior relevo, o cal, segundo MESNER, permite salientar un conxunto de consecuencias que mesturan unha serie de principios sociais e dereitos das persoas, a saber: 1) a existencia de dereitos orixina-rios propios dos individuos e das sociedades menores ou corpos sociais intermedios; 2) tales dereitos atopan o seu fundamento na orde moral e, como son imprescindibles e necesarios para a propia dignidade humana, resultan inviolables e irrenunciabes; 3) ó seren tan orixina-rios coma os dereitos do Estado non derivan do dereito estatal positivo, sendo unha das principais misións do Estado recoñecer-la súa existencia e fomentar-lo seu desenvolvemento por parte dos individuos e das comunidades menores; e 4) sen prexuízo da competencia do Estado para definir no seu ordeamento a recíproca correlación das potestades sociais este carece de aptitude xurídica e moral para intervir no eido da actuación que é privativo da sociedade<sup>9</sup>.

Sen embargo, o fracaso xeneralizado das concepcións ideolóxicas que procuraron a absorción da sociedade polo Estado fixo que as forzas daquela rexurdiran cunha maior fortaleza ca antes, como se ve nos diferentes movementos políticos producidos en Europa oriental. Polo demais, esa pretensión de diluí-la sociedade no Estado contén unha boa dose totalitaria en canto que elimina a espontaneidade<sup>10</sup> que é a base indispensable para o desenvolvemento da iniciativa privada, deixando exclusivamente a cargo do Estado a configuración da orde social mediante a inversión do principio de subsidiariedade.

#### 5. Sobre as características máis relevantes da transformación do Estado

A desaparición do «Estado Benefactor», cunha estrutura modélica que continúa aínda formalmente vivente en moitas institucións políticas deste século, se ben non reflectida aínda en tódolos textos constitucionais —aínda que moitos incorporaron determinados principios como o da liberdade de mercado<sup>11</sup>, atópase confirmada polos programas postos en práctica polos gobernos dos Estados principalmente de Europa e, actualmente, de América Latina, que iniciaron intensos procesos de transformación do Estado e das súas estruturas fundamentais.

En Europa, o atraso do dereito constitucional positivo atópase compensado co adianto feito, nalgúns ámbitos, no dereito comunitario, habendo sistemas no dereito comparado, cuns moldes constitucionais, a pesar de seren claramente incompatibles coa versión ideolóxica do «Estado Social de Dereito», que posúen unha certa flexibilidade que permite a súa adaptación ó novo «Estado Subsidiario», a pesar da súa orixe marcadamente liberal e da antigüidade das súas normas. Isto ocorre coas Constitucións de USA e da Arxentina.

As sinaladas circunstancias levan á necesidade de realizar, á luz dos procesos de transformación do Estado que se promoveron, a sistematización dos principios fundamentais en que se apoia o novo modelo de Estado, tarefa esta que se ve facilitada pola similitude que se nota nas diferentes



reformas principiadas. Por outra banda é de salientar, en temas xerais, cales son as notas complementarias e as técnicas instrumentais que o Estado crea e utiliza para realiza-la súa propia transformación, a conto da reforma iniciada na Arxentina e noutros países do cono sur do continente americano.

Vexamos, pois, as características esenciais deste novo tipo de Estado:

(a) Mantéñense os principios rectores do tradicional «Estado de Dereito», baseado na división de poderes, garantía das liberdades e demais dereitos individuais e no sometemento da Administración á lei<sup>12</sup>. Sen embargo, algúns destes principios foron axeltándose á realidade política e social dos tempos. Neste senso, aínda ben a división de poderes entre o Executivo e o Legislativo pode chegar a ser utópica cando o partido político gobernante ten o control do Congreso, ninguén cuestiona a necesidade de que exista un poder xudicial independente e a súa función de garantía fronte ós excesos dos poderes públicos. Do mesmo xeito, a Administración non se atopa soamente sometida á lei positiva senón principalmente á xustiza cuns principios xerais que operan como límites non escritos á súa actuación lesiva dos dereitos das persoas privadas.

Opérase tamén unha progresiva ampliación do papel do Executivo como produtor de normas xurídicas de rango legal, non sendo casual que moitos cambios que se producen no ordeamento teñan a súa fonte en regulamentos de necesidade e urxencia<sup>13</sup>.

(b) No terreo político, a democracia pluralista e aberta continúa sendo un dos postulados esenciais do Estado de Dereito, tendéndose cara unha maior participación dos cidadáns en certa crase de decisións e estimulando a súa colaboración coas funcións públicas, ó tempo que se lle dá forza á máis ampla descentralización posible e axeitada a cada circunstancia.

Advirtese tamén que mentres se val cara a unha maior descentralización no seo de cada Estado, agroma no cadro internacional unha nova forma xurídica que instaura unha estrutura descentralizada de poder supranacional, a través da asociación nunha Comunidade, cun sistema normativo que prevalece sobre os dereitos dos países membros<sup>14</sup>. Este fenómeno, desenvolvido principalmente no Comunidade Económica Europea, comezou a proxecta-la súa influencia no proceso de integración ó levarse a cabo na Arxentina, Brasil e outros países, nun Mercado Común que ten por obxectivo facer máis libres ás respectivas economías.

O novidoso deste proceso dende o punto de vista institucional non é tanto a unión aduaneira coma a instauración do poder de legislar sobre as materias comúns inherentes ó comercio entre os Estados que integran a comunidade, coa mirada posta na protección da libre concorrencia.

Sen embargo, un dereito común de superior xerarquía que o dereito nacional require sempre dun tribunal, de igual natureza, para asegura-la vixencia do sistema, de xeito que os particulares poidan reclama-lo cumprimento efectivo das normas supranacionais. Doutro xeito, o dereito comunitario tería un carácter declarativo ou atoparíase atado ós criterios de aplicación e interpretación das normas que se elaboran en cada Estado, prevalecendo, como é lóxico supoñer, a protección dos intereses nacionais.

(c) O principio básico que lexitima a intervención do Estado no plano político, económico e social é o da suplencia. Por aplicación desta regra fundamental o Estado conserva certas funcións consideradas, en principio, indelegables<sup>15</sup> e irrenunciáveis (xustiza, defensa, seguridade, relacións exteriores), que son de seu en virtude da soberanía que traduce o ben común que mediante elas tenta conseguir, á vez que presta servizos públicos ou realiza actividades, en caso de insuficiencia da iniciativa privada ou coma complemento desta, sendo exemplos da concepción subsidiaria o que sucede en materia de previsión social, saúde, educación, transporte, para nomea-los casos máis significativos que proporciona o dereito comparado.

(d) No plano estritamente económico e sobre a base da regra da subsidiariedade<sup>16</sup> afirma-se a economía social de mercado como sistema predominante na maioría das nacións, apoiado en dous principios que, pola súa xerarquía, encabezan os ordenamentos ou programas de goberno: 1) o da libre iniciativa, que o Estado tende a protexer mediante o abandono da intervención como técnica de participación na economía; 2) o da libre concorrencia ó mercado, o que se procura por medio da desmonopolización e coa prevención e sanción da competencia desleal<sup>17</sup>.

Á súa vez, para cumprir coa finalidade social que se atopa instalada na economía de mercado os Estados incorporan ós respectivos ordenamentos normas de protección dos consumidores

e usuarios<sup>18</sup> mediante garantías xurídicas axeitadas que os defenden fronte ós abusos dos produtores, comerciantes e prestadores de servizos, procurando deste xeito conseguir un razoable equilibrio entre a liberdade e o ben común ó que se deben orientar as iniciativas particulares.

O exposto ten provocado un cambio de sentido no intervencionismo estatal que se orienta nunha dirección máis favorable ás liberdades económicas e sociais a través de diferentes técnicas que tenden a protexer e estimular, no seu caso, a iniciativa privada, a concorrencia ó mercado e o pluralismo social.

Desde xeito a chamada «economía social de mercado» que ten como bases a liberdade e a competencia, é o sistema económico do «Estado Subsidiario» (Conf. ERHARD LUDWIG y MULLER ARMACK A. *El orden del futuro*, páx. 26 e ss., trad. do alemán ed. EUDEBA, Bos Aires, 1981). Ó referirse ó principio de subsidiariedade os devanditos autores din que aceptando «a posición preferencial da individualidade humana, toda inxerencia do Estado debe ser subordinada e só pode ter lugar cando nin o individuo, nin a sobreordenada comunidade familiar, nin as comunidades relixiosas ou asociacións libres, están en condicións de solucionar os problemas existentes» (op. cit. páx. 191).

(e) A política social non é máis limitada como era no período do «Estado Benefactor». Ela non só debe eliminar inxustas discriminacións<sup>19</sup> que afecten ó principio de igualdade, a libre competencia ou a eficiencia do sistema productivo<sup>20</sup> senón que ó terse tomado conciencia dos gravísimos males sociais que produce a inflación, atopa limitacións de natureza económica-financieira e, en definitiva, atópase cada vez máis estritamente vinculada ó principio de suplencia medido en función das posibilidades do presuposto de cada comunidade. Esta vinculación máis estrita entre a política social e o principio de subsidiariedade constitúe un dos rasgos predominantes do novo tipo de Estado e quizais será un dos principais obstáculos que se opoñerá á súa plena realización debido a que, durante o período do chamado «Estado Social de Dereito», consolidouse, nos diversos Estados, un formidable poder sindical, cuns privilexios que resultan difíciles de desmontar.

Como resultado deste proceso a política social comeza a enfocarse dende unha óptica máis global e menos sectorial e na vez de tanto Estado ou igualdade como sexa posible, como predicaba o «Estado do Benestar», a sociedade impuxo novamente o axioma de tanta liberdade como sexa posible ou conveniente para tódolos compoñentes dunha determinada comunidade co obxecto de aproveitar os beneficios que xorden da economía social de mercado e da actuación supletoria do Estado.

Porque na base do «Estado Subsidiario» que vén reclamando a sociedade atópase a xustiza<sup>21</sup>, en tódalas súas direccións, coa idea de seu de achar un adecuado equilibrio entre o social e o individual, sendo unha función eminente do Estado a de asegurar a realización da xustiza particular (tanto a distributiva coma a conmutativa) dado que, por medio desta, se protexe principalmente a dignidade da persoa humana<sup>22</sup> que constitúe un dos principios fundamentais do dereito e que é, en definitiva, o fin esencial que debe perseguir un Estado que actúe realmente ó servizo do home, que precisa que a liberdade e demais dereitos inherentes, coma a propiedade, atópanse garantidos para o seu desenvolvemento persoal.

## II. TRANSFORMACIÓN E REFORMA DO ESTADO

### 1. Recepción do principio de subsidiariedade polo ordenamento

Non obstante o cuño liberal da nosa Constitución nos últimos cincuenta anos montouse un sistema que consagrou e privilexiou a intervención do Estado, xa sexa como titular de monopolios ou dono de empresas industriais ou comerciais, ou ben, como regulador activo do proceso económico. O increíble é que todo isto ocorreu baixo un sistema constitucional que lonxe de proclamar a regra da intervención estatal progresiva consagra a protección das liberdades económicas e dos dereitos de exercer actividades industriais e comerciais a favor dos particulares e non do Estado (art. 14 C.N.).

Sen embargo, hai dúas cláusulas da Constitución que xogaron o papel de fundamentar a instauración do estatismo: a) a prescripción contida no art. 67.28 da C.N. que reconece os chamados poderes implícitos do Congreso<sup>23</sup> e b) a chamada cláusula de progreso ou de benestar xeral, que

permite que o Congreso lexisle provendo «...o conducente á prosperidade do país, o adianto e benestar de tódalas provincias» e que mediante leis protectoras promova «...a industria, a inmigración, a construción de ferrocarrís e canais navegables... a introducción e establecemento de novas industrias» e «a importación de capitales estranxeiros...» (art. 67.16 C.N.).

Pero esa interpretación, oposta á intelixencia do sistema constitucional, resulta agora contrastada a raíz do abandono da xestión económica estatal e da política de desregulación, instrumentada nos leis 23.696, ademais dos diversos decretos regulamentarios que introducen unha profunda transformación nos obxectivos que persigue o Estado<sup>24</sup>.

Trátase, en rigor, da recepción do principio de subsidiariedade polo ordenamento positivo o que se apoia nunha triple fundamentación: a) o propósito de que o Estado non realice todo aquilo que poden levar a cabo os particulares e comunidades menores enunciando claramente na Mensaxe do Poder Executivo<sup>25</sup>; b) a declaración das empresas suxeitas a privatización formulada nos Anexos da Lei 23.696 de conformidade ó seu artigo 9.º; c) a delegación no Poder Executivo para proceder a derroga-las cláusulas legais que obstan á privatización, desmonopolización ou desregulación (art. 10 lei cit).

## 2. As técnicas de reversión do estatismo

A causa se cadra máis importante que ten detido o desenvolvemento socio-económico de moitos pobos é o excesivo estatismo imposto polas diferentes concepcións políticas dominantes naqueles países que o padeceron. Dende logo existiron variados niveis ou graos de intervención do Estado na economía e nas relacións sociais pero isto non impide advertir unha certa unidade nas distintas medidas que adoptou a acción interventora estatal.

Esta unidade que caracteriza o proceso intervencionista refléxase fundamentalmente nos catro esteos do estatismo, a saber: a) a sobredimensión das estruturas administrativas e o conseguinte aumento da burocracia; b) as abundantes e excesivas regulacións que limitan e afectan as liberdades económicas e sociais fundamentalmente; c) a configuración de monopolios legais a favor do Estado, e d) a participación estatal exclusiva ou maioritaria no capital de empresas industriais ou comerciais.

Paradoxalmente a desmontaxe dese sistema require a utilización tamén de técnicas de intervención que operan nun senso oposto co obxecto de realiza-la reconversión das actividades e estruturas que servían ó chamado «Estado Benefactor». Dela, ocupámonos a continuación, á luz, principalmente, das reformas emprendidas en América do Sur que acudiron ós técnicas de reestructuración e racionalización administrativas, desregulación, desmonopolización e privatización de actividades<sup>26</sup>.

Por razóns obvias, non faremos neste lugar unha análise pormenorizada dos diferentes instrumentos normativos nin o detalle das medidas utilizadas nos sectores onde a reforma callou agás que isto sexa útil ós fins da exemplificación dos principios e técnicas xerais que guían o proceso de transformación do Estado.

## 3. Reestructuración e racionalización administrativas

Na primeira xeira da reforma do Estado na Arxentina a preocupación centrouse na redución inmediata do gasto público<sup>27</sup> e un bo exemplo disto constitúeno as distintas normas sancionadas pola Lei 223.697, chamada de Emerxencia Económica, e tamén nalgúns preceptos da Lei 23.696. Así, establecéronse, entre outras medidas: un réxime presupostario excepcional<sup>28</sup>, a suspensión dos beneficios promocionais e de toda clase de subsidios<sup>29</sup>, réximes de compensación das débedas dos particulares co Estado<sup>30</sup> e das débedas do sector público<sup>31</sup>, a suspensión da execución das sentencias que condenan ó Estado ó pagamento de sumas de cartos<sup>32</sup> e un réxime penal tributario e previsional<sup>33</sup> que procura asegura-lo cobro polo Fisco de impostos e demais contribucións.

Este enfoque estritamente fiscalista que nos seus comezos provocou unha abrupta caída da hiperinflación que padeciamos revelou ben axiña a súa insuficiencia estrutural pois non atacaba unha das causas fundamentais do fracaso do estatismo que radica na excesiva burocratización da nosa Administración Pública, incapaz de servir coma instrumento da reforma administrativa.

A súa inadaptabilidade para converterse nunha peza clave do proceso de transformación do Estado, o crecemento desmedido das súas estruturas orgánicas e o consecuente sobredimensionamento de persoal, indican a presenza dunha enfermidade endémica coñecida como «anquiloise institucional»<sup>34</sup> cuns efectos que reflicten lentitude de procedementos, proliferación de trámites e de intervencións administrativas, ineficacia dos servizos, etc.

Non obstante o que sostiveron autores de renome, pensamos que a inflación non é causa<sup>35</sup> senón efecto da «anquiloise institucional» xa que é a propia Administración decadente<sup>36</sup> xunto ó goberno que lle toca, os que xestaron o crecemento do Estado, a súa intervención progresiva na economía e o incesante aumento do gasto público, co apoio en teorías económicas, de base Keynesiana, das que validez técnica foi tan severamente cuestionada que provocou o abandono das políticas instrumentais do estatismo.

Varios son os factores que contribuíron a esa anquiloise os que, aínda co risco dunha excesiva simplificación, trataremos de resumir. Polo pronto, cabe advertir, nos gobernos de caseque tódolos países iberoamericanos, unha ausencia de visión política de conxunto sobre as misións que cumpre a Administración (en sentido amplo). Esta desconexión entre Goberno e Administración constitúe unha das razóns da carencia de políticas de revisión das estruturas administrativas e da consecuente inadaptabilidade destas para atender os requirimentos da sociedade.

A este defecto engadéñense outros tales como a falla de liderato nas xerarquías administrativas, a inexistencia dunha carreira administrativa, agravada pola práctica da recomendación para satisfacer a clientela política do partido que sobe ó goberno, as baixas remuneracións, que resultan comparativamente bastante inferiores ás que perciben as persoas ocupadas noutros ámbitos sectoriais e o chamado sistema de prebendas (automóvil oficial, adicionais, etc.) para dar unha idea o máis aproximadamente posible do proceso de anquiloise institucional que padece a Administración.

Como non podía ser doutro xeito este fenómeno deu orixe a unha creación indiscriminada de entidades, órganos e funcións de intervención nas actividades privadas que, cunha excesiva dotación de persoal, rematan por configurar un Estado paquidérmico, moito máis débil có Estado abstencionista do século anterior, dominado e rexido por intereses corporativos e empresarios que aproveitan a súa debilidade intrínseca para extraer das arcas fiscais toda clase de subsidios.

Na Arxentina, despois de certa indecisión inicial o Goberno deulle pulo agora á reforma do Estado en dous sentidos. Unha profunda reestructuración administrativa reduciu substancialmente as estruturas administrativas e eliminou as Secretarías de Estado ministeriais<sup>37</sup> existentes en cada Ministerio<sup>38</sup>, conxelando as vacantes existentes<sup>39</sup>. Á súa vez, a racionalización do persoal comezou tamén a impoñerse como consecuencia do dictado do recente decreto 1.757/90 que constitúe un dos intentos máis firmes dos feitos ata agora para concretar, na realidade, a revisión das estruturas administrativas<sup>40</sup>.

Con todo, o proceso de transformación do Estado parece aínda influído, neste aspecto, máis por consideracións fiscais, sen afondar no elxo do problema administrativo, que segue sendo a ineficacia da Administración para servir como instrumento dos intereses públicos. Mentres isto non se consiga coa execución dunha política que promova a xefatura dos mellores, ese liderato do que xa temos falado, a xerarquización das tarefas con remuneracións acordadas ó oficio que desenvolven os funcionarios e mentres non se consolide unha carreira administrativa que garanta unha Administración axelada que actúe con neutralidade política e eficacia indiferente<sup>41</sup>, non daremos atacado o grave mal que a afecta.

#### **4. A desregulación e a desmonopolización de actividades**

##### *a) Quid da desregulación e da desmonopolización*

Como técnicas de reversión do estatismo a desregulación e a desmonopolización de actividades e de servizos ocupan un lugar predominante, xunto á privatización. Con todo, a importancia da corrente que tende a desregular e desmonopolizar, non debe inducir a erro sobre o papel que cumpre o Estado como fazedor do ben común e principal organización xurídica que regula os dereitos e intereses privados, co propósito de harmonizalo exercicio destes co interese público.

O estudo destas técnicas carecería de sentido se o Estado non tivera asumido a plenitude do poder regulatorio ou o establecemento de monopolios, especialmente a favor das empresas nacionalizadas ou creadas polo propio Estado.

As causas que provocaron os abusos e desviacións da acción interventora do Estado son de variada tipoloxía. Dende o impulso irresistible dunha burocracia, carente de directivas, que tenta xustificar a súa actuación —ou aumenta-lo seu poder— ata as ideoloxías políticas que se sostiveron nas ideas de Keynes<sup>42</sup> o Estado do noso tempo histórico padeceu toda clase de males; de tal xeito que a miúdo se lña dado a utilización do mecanismo regulatorio para satisfacer fins privados provocando a disociación do interese público respecto do obrar administrativo, que agroma substituído polos intereses persoais dos funcionarios ou dos políticos<sup>43</sup>. Pero máis graves aínda son os efectos que provoca a utilización abusiva ou crecente do poder regulatorio ou na vida social e económica ó diminuí-las iniciativas particulares e a libre competencia que son condicións indispensables para o fornecemento e crecemento dunha determinada comunidade.

Segundo o principio de subsidiariedade toda economía cae, en primeiro lugar, no eido da auto-responsabilidade e da libre actividade do individuo, sendo este un principio ordenador que, xunto o dereito de propiedade privada, configura o ordenamento básico do mercado, ou ben, para empregar palabras textuais de Messner, «de la economía social en su ámbito de tráfico o de competencia»<sup>44</sup>.

Hai, pois, unha conexión entre subsidiariedade e desregulación ou desmonopolización porque o que se persegue con estas técnicas non é o establecemento dunha situación nihilista en materia regulatoria senón remove-los obstáculos que se opoñen á iniciativa privada e á libre concorrencia ó mercado. Este é, precisamente, o sentido que adquiren as técnicas de reversión do estatismo pero, ó tempo, é o que xustifica as regulacións do «Estado Subsidiario», co obxecto de instaurar-la estrutura legal indispensable para a realización das liberdades económicas e sociais, cousa que nunca descoñeceu a chamada Escola Austríaca de Economía<sup>45</sup>.

No actual proceso de cambio o Estado debe desregular e desmonopolizar co obxecto de instituíren un sistema de control eficaz da actividade privada que saia das propias forzas do mercado, para o cal hai que elimina-las barreiras que se opoñen á libre actividade industrial e comercial, suprimir subsidios e privilexios, asemade libera-lo comercio exterior, cunha redución razoable de aranceis e a supresión das trabas e prohibicións á importación<sup>46</sup>.

No noso sistema constitucional tanto a desregulación como a desmonopolización constitúen unha necesidade inevitable considerando que se a maior parte das regulacións e monopolios afectaron ou impediron de xeito substancial o conxunto de liberdades e demais dereitos individuais recoñecidos no artigo 14 da C.N., a súa subsistencia atranca a garantía de razoabilidade prescrita no artigo 28 da C.N. segundo a cal tales dereitos non poden «ser alterados por las leyes que reglamentan su ejercicio».

#### *b) As técnicas utilizadas para a derogación de regulacións e de monopolios*

A derogación das normas que estatúen regulacións ou consagran monopolios vense levando a cabo por medio de diferentes técnicas.

En primeiro lugar, polo principio do paralelismo das formas, se a regulación ou o monopolio foron instituídos por lei formal e material, a súa extinción, en principio, corresponde a unha norma de idéntica natureza. Esta é a fórmula tradicional e ortodoxa<sup>47</sup>. Con todo, as Leis de Reforma do Estado e de Emerxencia Económica n.º 23.696 e 23.697, articularon distintos mecanismos de delegación para proceder á derogación de normas que afecten á iniciativa privada e ó principio da libre concorrencia. Fixérono non só por seguir unha tendencia que se acentúa no dereito comparado<sup>48</sup>, cara á transferencia de certas funcións normativas ó Poder Executivo, senón, fundamentalmente, porque no momento do deseño das políticas de transformación do Estado, nin os lexisladores nin o Poder Executivo dispuñan de tempo para analiza-las regulacións, privilexios e monopolios existentes nos distintos eidos da economía, cunha subsistencia que resultaba incompatible cos principios do «Estado Subsidiario».

Deste xeito, sen prexuízo da chamada derogación institucional, que se opera cando a lexislación sobre dunha determinada materia é substituída, en bloque, por outra posterior, sen derogar expresamente as normas anteriores<sup>49</sup>, as leis citadas utilizan tanto a técnica da remisión normativa como a da deslegalización<sup>50</sup>. Un exemplo de remisión legal proporcióno o artigo 24 da Lei 23.697, que faculta ó Poder Executivo a introducir ampliacións para atender as derogacións resultantes da aplicación da política salarial e previsional. Ó tempo, o artigo 10 da Lei 23.696 consagra unha clara deslegalización en canto habilita ó poder executivo a «disponer cuando fuere necesaria, la exclusión de todos los privilegios y/o cuando cláusulas monopólicas y/o prohibiciones discriminatorias, aún cuando a los objetivos de la privatización o que impida la desmonopolización o desregulación del respectivo servicio»<sup>51</sup>.

En exercicio da delegación prescrita no artigo 10 da Lei 23.696 elimináronse regulacións, privilexios e monopolios en diversos eidos coma o das comunicacións<sup>52</sup>, petróleo<sup>53</sup> e transporte aéreo<sup>54</sup> avanzándose actualmente cara a outros (v. gr. enerxía eléctrica). Paralelamente, no eido laboral dictouse a regulamentación do precepto da Lei 23.697<sup>55</sup> que encomenda ó Poder Executivo a revisión das cláusulas dos convenios colectivos de traballo do sector público susceptibles de afectar a produtividade e a eficiencia, téndose disposto en uso desa habilitación a derogación dunha serie importante de cláusulas, tales como as relativas á esixencia de manter dotacións mínimas de persoal e o réxime de estabilidade propio<sup>56</sup>.

## 5. A privatización de actividades públicas e privadas

### (a) Crise da empresa pública

A recepción lexislativa do principio de subsidiariedade, deu orixe, na Arxentina<sup>57</sup>, a un profundo proceso de privatizacións, tanto de actividades consideradas públicas ou de interese público, coma as que posúen carácter meramente industrial ou mercantil<sup>58</sup>, tradicionalmente rexidas polo dereito privado. Un proceso similar aconteceu anteriormente en Chile, ó privatizarse as empresas públicas integrantes de CORFO<sup>59</sup>.

Haí quen prefire falar de «reprivatizacións»<sup>60</sup> o que, no noso país é parcialmente certo, tendo en conta que o feito de que moitas empresas públicas naceron a raíz dun acto de creación estatal, sen que preexistiran coma entidades privadas.

O indubidable é que o fracaso da empresa pública en Latinoamérica constitúe un fenómeno xeneralizado con faltas que se resume tanto na ineficacia dos servizos ou actividades que levan a cabo coma na xeración de abultados déficits económicos e financeiros sendo, esto último, un dos factores que máis contribuíron á inflación que padecemos.

A falta dun dono individualizado que controle os gastos e os investimentos, do que o verdadeiro titular é, no fondo, un ente tan abstracto e ideal como é a comunidade, proxecta a súa influencia sobre quen administra a empresa pública, que en vez de considerala coma un obxecto de administración (no senso de servir a outro ou outros, neste caso ó público) concíbea coma un tipo de «res nullius», no mellor dos supostos. Ó facerse cada vez máis difícil hoxe en día o achado de bos administradores da cousa pública, imbuidos da idea de servizo, a privatización das empresas públicas, agroma coma unha solución que non se pode pospoñer máis tempo, máxime naqueles sistemas que encheron os cadros dirixentes cunha clientela política, carente de idoneidade e dun mínimo de ética indispensables para dirixir con exemplaridade e controla-la conducta do persoal.

Doutra banda, a velocidade dos cambios tecnolóxicos que se van producindo, incluído o automatismo derivado de novas técnicas<sup>61</sup>, requiren unha resposta rápida que as estruturas burocráticas non están capacitadas para ofrecer, algunhas veces por falta das ferramentas propias da moderna tecnoloxía industrial ou porque se requiren investimentos de risco que o Estado, pola súa natureza, non debe afrontar.

Sería practicamente interminable analizar en profundidade tódalas causa que levaron ó apartamento da empresa pública duns mínimos patróns de eficiencia e de produtividade, entre os que contan a inestabilidade dos seus directivos, a atadura coas finanzas públicas, os mecanismos de cambio ou compensación, a ineficacia dos controles, particularmente dos controles inherentes

á xestión empresarial e sobre todo, o extraordinario poder montado polos sindicatos dentro de cada empresa.

Fronte a esta realidade non pode negarse que a substitución dunha grande parte das actividades públicas ou privadas que realiza o Estado, por empresas a cargo de particulares, resulte unha necesidade imperiosa e unha oportunidade única na Arxentina, que se atopa favorecida polo apoio que dá hoxe a comunidade a este proceso de transformación do Estado<sup>62</sup>.

### *(b) Concepto de privatización*

O artigo 10 da Lei n.º 23.696 optou por acoller unha fórmula ampla para proceder á privatización ó prescribir que ésta «puede referirse a cualesquiera de las formas de privatización, sea total o parcial, pudiendo comprender tanto a una empresa como a un establecimiento, o bien a actividad determinada». Con esta fórmula legal supéranse os sistemas anteriores dos que o alcance se centraba, fundamentalmente, no alleamento de activos ou na venda de accións<sup>63</sup>.

Sobre este punto, na doutrina uruguaia sostívose a tese ampla concibindo a privatización coma a pasaxe de cousas ou de actividades do sector público ó sector privado<sup>64</sup> criterio que compartimos coa salvedade de que aínda no senso lato as figuras concesionais poden ser consideradas coma unha forma da privatización, a lei arxentina distínguese<sup>65</sup>, non sendo necesaria, sen embargo, a declaración de «suxeita a privatización»<sup>66</sup> respecto dos entes ós que a Lei reserva o sistema de concesión<sup>67</sup>. No caso desta última figura o Estado conserva a titularidade pública do respectivo servizo ou actividade que exerce, por medio do poder xurídico de aproba-las tarifas ou os prezos e o control sobre o concesionario.

Noutros supostos, coma no caso da privatización do servizo telefónico, houbo unha derrogación da «publicatio» e aínda que o Estado resérvase determinados poderes de control e a fixación das tarifas, a titularidade do servizo pertence á empresa privada, ó non terse utilizado expresamente a técnica da licenza e non a da concesión<sup>68</sup>.

### *(c) Principios fundamentais que rexen nas operacións de privatización*

A L.R.E. arxentina contén un conxunto importante de principios esenciais que presiden todo proceso privatizador, seguidos tamén na maior parte dos países de América Latina que levaron ou están a levar a cabo o proceso de transformación do Estado. A súa transgresión, por afectar a orde pública administrativa, é susceptible de orixinal a nulidade absoluta da respectiva operación, cos inconvenientes xurídicos que derivan da imposibilidade de que se opere o saneamento de actos desta natureza<sup>69</sup> xa sexa por configurarse o vicio de violación da lei ou por conculca-las formas esenciais<sup>70</sup>.

Hal dous principios básicos que recolle a Lei 23.696: o de transparencia e o de publicidade. O primeiro tende a evita-los actos ocultos ou encubertos, é dicir, as desviacións de poder en que poden incorre-los gobernantes ou funcionarios de turno. Das aplicacións máis notorias son os preceptos relativos á necesidade de taxación previa como base da licitación ou concurso<sup>71</sup> e o establecemento de criterios obxectivos para a adjudicación<sup>72</sup>.

Co segundo principio, o da publicidade preténdese estimular a máxima concorrencia de interesados nas diferentes operacións de privatización —por medio da difusión pública procurase a utilización de procedementos que permitan a máxima participación privada e unha axeitada tutela dos dereitos dos particulares.

Pero o gran principio que en certo xeito aglutina os dous anteriores é o da igualdade tanto no acceso ou concorrencia dos oferentes ó proceso privatizador coma durante á súa tramitación e adjudicación. A súa vixencia, implícita no sistema da lei, deriva dun principio xeral do dereito, o de igualdade xurídica cun alcance —aínda que concebido pola nosa Constitución coma igualdade perante a lei e as cargas públicas (artigo 16 C.N.)— que comprende tamén a igualdade perante a Administración<sup>73</sup>.

O influxo deste principio evidénciase, a súa vez, nos principais procedementos de selección adoptados pola L.R.E. (licitación pública, concurso, remate público e venda de accións en Bolsas

e Mercados de Valores)<sup>74</sup> na limitación da contratación directa a supostos excepcionais<sup>75</sup> e só cede, relativamente, naqueles supostos en que, co obxecto de estimular a xeración de iniciativas privadas, se outorga a estas un dereito de preferencia en caso de igualdade, ou ben, para participar nunha nova poxa, no caso de que houbera outra oferta mellor á de quen presentou a iniciativa<sup>76</sup>.

## 6. Reflexións finais

O exposto configura tan só un panorama da profunda transformación que está a suceder na Arxentina, á luz principalmente dos principios xurídicos e políticos que levan este proceso que persegue o abandono do estatismo e adopción do modelo que chamamos «Estado Subsidiario». Quedan aínda algunhas cousas importantes por facer, especialmente no eido da racionalización administrativa, a diminución efectiva do poder sindical e a protección dos consumidores e usuarios. E por riba de todo, precísase o deseño e a posta en práctica dunha política que modere os efectos da desocupación que inevitablemente ocorrerá durante o período de transición ata que o persoal despedido poda recolocarse no sector privado.

Dende logo que para dar cumprimento ós obxectivos que orientan a acción do goberno cumprirá contar con dous ingredientes non desprezables en todo proceso de cambio socio-económico: o consenso dos gobernados e a firmeza na execución das políticas artelladas.

O presuposto para que isto último aconteza e se xere o clima de confianza que require un proceso desta natureza radica tanto na idoneidade da solución técnica que se escolla para resolver cada problema ou situación coma no Imperio da moral pública. Do contrario, haberá inseguridade xurídica e, sobre todo, un desalento espiritual que se traslada (polos seus vasos comunicantes) ó seo da sociedade, desalento que á fin se troca nun instrumento destructor dos pilos particulares que colaboran na concreción das iniciativas transformadoras do Estado.

Nas actuais circunstancias é difícil predecir se isto ocorrerá ou non, pero do que si estamos seguros é de que este desafío supón unha das poucas oportunidades que nos últimos cincuenta anos se nos ofrece para poder inserirnos de novo no mundo civilizado e poder construí-lo camiño cara ó desenvolvemento das nosas institucións e o crecemento económico sostido, apelando a principios vixentes cando a Arxentina ocupaba a cima do comercio internacional. Na historia, o moderno, ás veces, consiste en aproveita-la experiencia do pasado.

Porque coma dicía o noso Borges «lo superaron los arduos alumnos de Pitágoras: los astros y los hombres vuelven cíclicamente»<sup>77</sup>.



## NOTAS

1. Vid.: BARRA, Rodolfo Carlos «Principios de Derecho Administrativo» páx. 35 e seguintes. Bos Aires, 1980. CAS-SAGNE, Juan Carlos «Derecho Administrativo» Tomo I, páx. 401. Bos Aires, 1986. MESENER, Johannes «Ética Social, Política y Económica a la luz del Derecho Natural» páx. 336, Madrid, 1967, concibeo como un principio xurídico básico do Dereito Natural; ver tamén SOTO KLOSS, Eduardo «Consideraciones sobre los fundamentos del principio de subsidiariedad (una aproximación)» en Revista de Derecho Público, números 39-40, páx. 32 e seguintes; Santiago de Chile; MASSINI, Carlos Ignacio, «Acerca del fundamento del principio de subsidiariedad» en Rev. cit., páx. 51 e seguintes; SAGÜES, Néstor Pedro, «Principio de Subsidiariedad y principio de antiusubidiariedad», páx. 59 e seguintes.

O principio de subsidiariedade, que no seu lado pasivo prohibelle ó Estado facer todo o que os particulares poidan realizar coa súa propia iniciativa ou industria e que, consecuentemente, tamén obsta a que o Estado, como comunidade de superior xerarquía, realice actividades que poidan cumprilas comunidades menores (provincias) ou os chamados corpos intermedios, encontra adecuado sustento na Constitución Nacional. En efecto, esta concibe os dereitos de exercer industria ou comercio, de ensinar ou aprender, entre outros, como dereitos a favor dos particulares e non do Estado (art. 14 C.N.) que se atopa limitado polo principio de legalidade (art. 19) e de razoabilidade (art. 28). Sobre o lado activo do principio de subsidiariedade (que leva ó Estado a intervir no caso de insuficiencia ou falta de iniciativa privada) a C.N. carece de prescricións específicas, se ben podería interpretarse que a cláusula do progreso (art. 67, Inc. 16) e o exercicio dos chamados poderes resultantes ou inherentes do Órgano Lexislativo poderían chegar a fundar a inxerencia estatal. Con todo, iso só sería posible no caso de insuficiencia da iniciativa privada e nunca para xustificar unha intervención estatal progresiva, como aconteceu entre nós.

Estes claros preceptos constitucionais non impediron, sen embargo, o desborde do Estado, ó exceder as súas funcións básicas e asumir o exercicio monopolístico de actividades industriais ou comerciais ou a prestación exclusiva de servizos públicos. Por esta causa, a transformación do Estado en Arxentina non precisa de reforma constitucional ningunha, pois, neste senso a nosa lei suprema, pese a súa antigüidade venerable resulta agora máis moderna que nunca, ó ter adquirido unha vixencia real e efectiva gracias ó proceso de transformación iniciado por diferentes gobernos, pero impulsado decididamente a partir de 1989, coas leis 23.696 e 23.697.

2. O Partido Social Demócrata Alemán foi unha das primeiras forzas políticas europeas desta tendencia que advertiron que a estatización xerara a acumulación dun inmenso poder económico en cabeza dunha burocracia intraccolada. Vid. segundo apunta ENTRENA CUESTA, na obra colectiva *El modelo económico de la Constitución Española*, dirixida por GARRIDO FALLA, páx. 154, Madrid, 1981.
3. Ver ó respecto: GOLDSCHMIDT, Werner *Introducción al Derecho*, páx. 409. Bos Aires, 1967.
4. Vid. PAREJO, Luciano *Estado Social y Administración Pública. Los postulados constitucionales de la reforma administrativa*, Madrid, 1983, apunta que a orixe do Estado Social de Dereito atópase no pensamento de HELLER, páx. 30.
5. BARRA, Rodolfo Carlos, op. cit. páx. 43; MESSNER, Johannes, op. cit. páx. 332.
6. Conf. MESSNER, Johannes, op. cit. páx. 367.
7. Vid. GARCÍA PELAYO, Manuel *La transformación del Estado Contemporáneo*, páx. 15 e ss. Madrid, 1977.
8. PAREJO ALFONSO, Luciano, op. cit. páx. 82.
9. Conf. MESSNER, Johannes, op. cit. páx. 346-347.
10. Neste senso, dende o eido doctrinario do neoliberalismo económico, HAYEK sinalou que «a primeira obriga da xestión pública non é a de asegurar a satisfacción das necesidades humanas senón a de manter unha orde espontánea que lles permita ós individuos desenvolver tal tipo de actividade segundo fórmulas descoñecidas pola autoridade» (Conf. «Derecho, legislación y libertad», trad. española, Tomo II, páx. 63 e ss., Madrid, 1978-1979).
11. V. gr. o art. 38 da Constitución Española de 1978.
12. Vid. MARIENHOFF, Miguel *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo I, páx. 62-64, Bos Aires, 1990.
13. En Brasil, os cambios normativos instrumentáronse a través de Medidas Provisorias dadas polo Presidente da República en exercicio da potestade que lle atribúe o art. 62 da Constitución (Vid. Medidas Provisorias n.º 154/90 (Prohibición de reajustes de prezos e servizos) e n.º 155/90 (Creación do Programa Nacional de Desesfazación).
14. Vid. GAUTRON, Jean-Claude, *Droit Européen*, páxs. 110-112, ed. Dalloz, París, 1989, destaca que a primacía do dereito comunitario é unha existencia lóxica vinculada a tres características da orde xurídica comunitaria: 1) a natureza da comunidade que repousa na limitación dos dereitos de soberanía dos Estados; 2) a

- autonomía do dereito comunitario que supón que un texto de dereito interno non lle pode ser oposto ou invocado xudicialmente e; 3) a unidade do dereito comunitario que impón que as regras comunitarias non poden ser paralizadas polas regras nacionais diverxentes [op. cit. páx. 110].
15. Con todo, hai algunhas excepcións á regra xeral á admitirse a xustiza arbitral entre os particulares (con exclusión da xustiza penal) e as autorregulacións normativas nalgúns sectores (vid. gr. actividade das Bolsas e Mercados de Valores).
  16. Para a conexión entre subsidiariedade e economía social de mercado, véxase: MESSNER, Johannes, op. cit. páx. 347 e ss. A «economía social de mercado» é o sistema económico do Estado Subsidiario, dixo WOLFRAM ENGELS que o dito sistema «deja intacto el mecanismo de mercado hasta donde sea posible, pero complementado con medidas de seguridad social y de distribución de los ingresos» (Conf. «Futuro de la economía social de mercado» trad., del alemán, ed. EUDEBA, páxs. 39-40, Bos Aires, 1980).
  17. Non foi froito da casualidade que o principio da libre competencia constituía un dos esteos fundamentais da Comunidade Económica Europea, á cal se encontra subordinado os dereitos nacionais (véxase artigo 3.º, incisos c) e f) e artigos 85 e ss., entre outros, do Tratado de Roma).
  18. Vid. gr. o artigo 51.1 da Constitución Española de 1978. Na Arxentina a protección de consumidores e usuarios intégrese con varias leis, tales como as seguintes: N.º 22.802 (lealdade comercial), a n.º 22.802 (defensa da competencia), a n.º 20.680 (abastecemento), a n.º 18.284 (código alimentario) e a n.º 16.463 (medicamentos), que constitúen o marco xurídico básico, sen prexuízo doutras normas especiais e da lexislación penal; véxase o traballo «la protección del consumidor en el marco de un proyecto de ley», de ALTERINI, LÓPEZ CABANA e STIGLITZ, publicado na revista *La Ley*, 1989-b, páx. 1.002 e ss.
  19. Sobre do punto véxase: «Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas», páxs. 240-242, Madrid, 1984, no caso «Sotgiu» onde se aplicou o artigo 48 do Tratado que prohibe toda discriminación baseada na nacionalidade dos traballadores.
  20. Conf. art. 44, da Lei 23.697 que prescribe: «Encomiéndase al Poder Ejecutivo nacional la revisión de los regímenes de empleo, fueren de función pública o laborales, vigentes en la Administración Pública nacional centralizada o descentralizada, entidades autárquicas, empresas del Estado, sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria, sociedades de economía mixta, servicios de cuentas especiales, bancos oficiales, obras sociales y organismos o entes provisionales del sector público y/o todo otro ente estatal cualquiera fuere su naturaleza a efectos de corregir los factores que pudieren atentar contra los objetivos de eficiencia y productividad señalados en el artículo anterior. A tal fin, entre otros medios, la convocatoria y/o creación de las instancias de negociación colectiva con las asociaciones gremiales de trabajadores que representan a los distintos segmentos de personal, posibilitarán acuerdos paritarios para la ejecución de lo dispuesto en este artículo». A súa vez o Decreto n.º 1.757/90 no exercicio desa potestade ten derogado tódalas cláusulas convencionais, actas acordo ou todo o acto normativo que establezcan condicións laborais distorsionantes da produtividade ou que impidan ou dificulten o normal exercicio do poder de dirección e administración empresarial (art. 67). Entre as cláusulas que se derrogan inclúense expresamente as seguintes: a) cláusulas de axuste automático de salarios ou viáticos; b) pago de contribucións e subsidios para fins sociais, non establecidos expresamente na lexislación vixente; c) normas que impoñan o mantemento de dotacións mínimas; d) normas que llimiten ou condicionen as incorporacións ou promocións de persoal a requisitos alleos á idoneidade, competencia ou capacidade dos traballadores; e) cláusulas ou normas que inclúan a niveis xerenciais ou de condución superior no ámbito de aplicación dos convenios colectivos de traballo; f) réximes de estabilidade propia.
  21. O Preámbulo da nosa Constitución proclama, entre os fins do Estado, o de afianza-la xustiza, sendo evidente que este principio, pola súa xerarquía, atópase á cabeza do ordenamento, prevalecendo sobor do dereito positivo creado polo Congreso ou polo Poder Executivo.
  22. Véxase: PAREJO, Alfonso Luciano, op. cit., páxs. 70-72; este autor apunta que «la dignidad de la persona humana, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás, son fundamento del orden político y de la paz social» (páx. 71).
  23. A interpretación constitucional desta cláusula, a diferenza do ocorrido en Estados Unidos, foi obxecto de interpretacións erróneas, admitíndose unha gran latitude nos poderes que exerceu o Congreso; unha correcta interpretación sobre os poderes implícitos do Congreso, entendendo por tales os que se derivan por implicación ou extensión dos poderes expresos prescritos nos diferentes incisos do artigo 67 da C.N. é a que efectuou Jorge A. AJA ESPIL [Constitución y Poder, *Historia y teoría de los poderes implícitos y de los poderes inherentes*, páxs. 140 e ss. Bos Aires].
  24. Ten dito DROMÍ que «el intervencionismo generó un crecimiento desproporcionado del Estado, tanto cuantitativa como cualitativamente, cada vez más «empresas públicas» y cada vez más «cometidos públicos» agregando que «el Estado usó y abusó de la descentralización bajo todos los modos y modelos jurídicos». Este fenómeno, que denominamo-la regra da intervención estatal crecente, distorsiona «la misión y el deber ser del Estado» impediendo distinguir «lo principal y lo accesorio, lo indelegable de lo delegable, lo que debe

- ejecutar directamente de lo que puede ejecutar indirectamente» (Conf. «La reforma del Estado. Privatizaciones y Concesiones», ed. diario «Ámbito Financiero», pág. 12, Bos Aires, 1989).
25. Ainda que a Mensaxe do Poder Executivo non integra a lei constitúe unha fonte de interpretación da L.R.E. por canto o proxecto presentado por aquel foi a que, cunhas poucas modificacións que non alteraron a súa esencia nin a súa finalidade, resultou en definitiva sancionado polo Congreso.
  26. O deseño da política e a adopción das técnicas utilizadas na Arxentina atópase —como sinalabamos antes— nas leis 23.696 e 23.697 que constitúen un conxunto normativo de disposicións que conforman unha unidade orgánica e institucional; non obstante hai unha tendencia a considerar como Reforma do Estado só a instrumentada pola Lei 23.696; nesta liña atópase o traballo citado de DROMI e o libro de HUTCHINSON, GRECCO e BARRAGUIRE (*La reforma del Estado*, páxs. 9 e ss., Bos Aires, 1990).
  27. Unha tendencia similar advírtese en Brasil (vid. gr. Medidas previsorias números 160, 161 e 168 relativas a impostos) e en Uruguai. Neste último país DURÁN MARTÍNEZ fai referencia a un proxecto que impón ás empresas industriais e comerciais do Estado a formulación de programas quinquenais e decenais, o axuste dos seus presupostos a eses programas e a prohibición de desempeñar actividades non previstas nos presupostos. (vid.: «Procesos de Privatización», exposición pronunciada nas «Segundas Jornadas Rioplatenses de Derecho Administrativo», o 10 de agosto de 1990, no C.U.D.E.S., en prensa).
  28. Artigo 28 e ss., Lei 23.697.
  29. Artigo 2.º, 4.º e ss. da Lei 23.697.
  30. Artigo 36, Lei 23.697.
  31. Artigo 37, Lei 23.697.
  32. Artigo 50 e ss. da Lei 23.696.
  33. Artigo 64 e ss. da Lei 23.697.
  34. GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *La Administración Española*, 4.ª ed. Alianza Editorial, pág. 102 e ss., Madrid, 1985.
  35. GALBRAITH, John K. *La sociedad opulenta* trad. esp., Barcelona, 1960, pág. 254, cit. por GARCÍA DE ENTERRÍA [op. cit. pág. 159, nota 42].
  36. GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, op. cit. pág. 102, afirma que é «propio de las organizaciones humanas lo que podemos llamar su condición desfalleciente, su carácter claudicante. La historia de la sociedad de los hombres nos presenta por de pronto un vasto cementerio de organizaciones, un constante proceso de lanzamiento, de madurez y de muerte, de fórmulas institucionales que gozan del fulgor del éxito durante unos momentos y que concluyen finalmente por desaparecer. Sólo aquellas organizaciones que saben transformarse, que saben adaptarse al cambio de medio social en el que están y del cual se nutren, pueden aspirar a una relativa permanencia. La innovación organizativa, la revisión constante de estructuras, lejos de ser entonces la expresión de una discontinuidad histórica, es, por el contrario, la única garantía de una cierta y relativa continuidad, el único medio de vencer lo que desde ahora podemos dar por establecido, que es el primero y el más grave de los fenómenos patológicos de las organizaciones humanas, la anquilosis institucional».
  37. Vid.: Art. 22 do Decreto 435/90. Neste aspecto, a reforma non se estendeu ó ámbito da Presidencia da Nación, onde aínda hai unha excesiva cantidade de Secretarías.
  38. A norma prescribía o axelamento das respectivas estruturas ministeriais de xeito que contén cun máximo de ata trinta e dúas sub-secretarías para o conxunto de tódolos ministerios (artigo 22, in fine, do Decreto 435/90).
  39. Artigo 27 do Decreto 435/90.
  40. O decreto citado no texto crea un Comité Executivo cara ó control da reforma administrativa que funciona no Ministerio de Economía e que ten por finalidade esencial a reestructuración e racionalización administrativas (artigos 29 e ss. do Decreto 1.757/90). Entre as medidas que se prescriben atópanse a supresión de estruturas e organismos, a redución de persoal, en particular o que se desempeña nas plantas permanentes, e a diminución dos prazos en que un empregado público pode permanecer en situación de dispoñibilidade.
  41. GARRIDO FALLA, Fernando *Tratado de Derecho Administrativo* páxs. 61-62, 10.ª ed. Madrid.
  42. O propio Keynes dixo que todo político soe ser excravo dalgún economista defunto.
  43. Tense sinalado que «la pervivencia de muchas formas de intervención administrativa no tiene en realidad otra justificación que ésta; no, pues, la de servir a los fines propios de la organización sino a los personales de sus agentes. He aquí algo que vulnera la idea esencial de la burocracia como un simple instrumento racionalizado de organización, llamado a sostener a ésta en su objetividad e impersonalidad, y en modo alguno a obstaculizarla o mediatizarla» GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, op. cit. pág. 121).
  44. MESSNER, Johannes, op. cit. pág. 1.427.
  45. ZANOTTI GABRIEL, J. *Economía de mercado y doctrina Social de la Iglesia*, páxs. 52-53, Bos Aires, 1985. Anota este autor que HAYEK sinala que «la argumentación liberal... no llega, antes bien afirma que si la compe-

- fencia ha de actuar con ventaja, require una estrutura legal cuidadosamente pensada...» añadiendo que «se ha desatendido, por desgracia, el estudio sistemático de las instituciones legales que permitirían actuar eficientemente al sistema de la competencia...», *Camino de servidumbre*, cap. III, trad. española, ed. Alianza, Madrid, 1967.
46. Conf. MESSNER, Johannes, op. cit. páx. 1.380.
47. Vid., gr. o artigo 15 da Lei 23.697 que derogou as autorizacións da Lei 21.382 que debía outorgalo Poder Executivo para a radicación de investidores estranxeiros.
48. Véxase: BIANCHI, Alberto A. *La delegación legislativa*, Bos Aires, 1990, páxs. 61-94, respecto da delegación legislativa no dereito público angloamericano.
49. Vid.: MARIENHOFF, Miguel S. *Tratado de Derecho Administrativo*, tomo I, páx. 259, Bos Aires, 1990, co apoio nos autores chilenos AYLWIN e SILVA CIMMA.
50. Sobor do significado destas técnicas pode verse: GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo e FERNÁNDEZ, Tomás Ramón *Curso de Derecho Administrativo*, tomo I, 4<sup>a</sup> ed., páx. 255 e ss., Madrid, 1988; entre nós BIANCHI non se manifesta moi do lado desta clasificación no dereito argentino, vid. op. cit. páx. 236.
51. A derogación das regulacións e monopolios pode levarse a cabo, aínda fóra dun determinado proceso de privatización conforme á última parte do artigo 10 da Lei 23.696, co obxectivo de desregular ou desmonopolizar un servizo calquera, expresión esta que debe interpretarse nun amplo senso (de acordo co fin da lei) que abrangue calquera actividade e non restrinxindo á noción de servizo público. Polo demais, o artigo 10 do Decreto 1.105/89, regulamentario da Lei 23.696, prescribe a derogación tácita de toda norma legal ou regulamentaria que estableza privilexios, prohibicións ou monopolios que non sexan expresamente ratificados no Decreto polo que se prescribe que unha empresa, actividade ou ben, decláranse «sujetos a privatización» de acordo co réxime do artigo 10 da citada lei. Para HUTCHISON, GRECCO e BARRAGUIRRE esta norma sería anticonstitucional porque os privilexios, monopolios, etc., creados por lei só poden ser derogados do mesmo xeito (op. cit. páx. 108). Semella que esta opinión non ten en conta que se trata dunha delegación legislativa a través da técnica da deslegalización polo que o principio do paralelismo das formas cedeu por mor do prolo lexislador que transfire ó Poder Executivo a potestade específica de derogar privilexios, monopolios e regulacións discriminatorias para cumprir cos fins previstos na lei. Esixir, neses casos, unha lei formal e material non repara no feito de que certas formalidades son útiles cando hai que tomar unha decisión negativa. Do mesmo xeito non garda coincidencia cos principios de interpretación das leis que xorden da xurisprudencia da Corte, segunda a cal debe preferirse aquela interpretación máis favorable á validez e ós fins da lei pois, neste suposto, o principio do paralelismo das formas foi excluído polo lexislador (véxase: DURÁN MARTÍNEZ, Augusto, op. cit. Cap. II, punto 4 b) con cita de Ordent).
52. V. gr. *Decreto Plan n.º 731/89*, no artigo 5 prescribe: De acordo co disposto no artigo 10 da Lei n.º 23.696 «el acto que declare sujeta a privatización puede referirse a cualesquiera de las formas de privatización, sea total o parcial, pudiendo comprender tanto a una empresa como a un establecimiento, o bien actividad determinada. Con el mismo régimen que el indicado en el artículo anterior, el decreto del Poder Ejecutivo Nacional podrá disponer, cuando fuere necesario, la exclusión de todos los privilegios y/o cláusulas monopólicas y/o prohibiciones discriminatorias aún cuando derivaren de normas legales, cuyo mantenimiento obste a los objetivos de la privatización o que impida la desmonopolización o desregulación del respectivo servicio».
53. Vid. Decretos números 1.055/89 y 1.212/89.
54. Véxase D. 1.591/80.
55. Artigo 44 da Lei 23.697.
56. Vid. Decreto 1.757/90, artigo 67.
57. Sobre a recepción do principio de subsidiariedade e o conseqüente proceso de privatizacións en Chile, véxase VIDELA MALJENDA, Miruncho no libro *Estado empresario y privatización en Chile* 1990, Cap. IV, especialmente páxs. 102 e ss., Santiago de Chile, 1990. En Bolivia, dende 1985, tomou un grande pulo o proceso de privatizacións permitiéndoseles ás empresas privadas, actuar en eldos reservados anteriormente ás empresas estatais. Estas áreas inclúen o transporte aérea, a industria láctea, algúns servizos sociais, a exploración e a explotación mineiras (Conf. Bolivia Guía Informativa, ed. Price-Waterhouse, páx. 21, La Paz, 1988).
58. A clasificación das actividades que pode levar adiante o Estado —segundo a García Trevijano Fos— segue o seguinte cadro: 1) funcións incedibles ou indelegables (ex. xustiza, defensa, relacións exteriores); 2) servizos ou actividades de titularidade pública (son os que satisfán unha necesidade primordial, con titularidade estatal que deriva dunha «publicatio» da respectiva actividade); 3) actividades de interese público (v. gr. a radiodifusión); e 4) actividades económicas sinxelas (as meras actividades industriais ou comerciais), vid.: GARCÍA TREVIJANO FOS, José Antonio no libro sobor de *A Empresa Pública*, tomo I, páxs. 70 e ss., publicacións do Real Colexio de España en Bolonio, Zaragoza, 1970.
59. Vid.: BRASSEUL, Jacques *El resurgimiento del liberalismo económico en la América Latina*, páx. 178 e ss., ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1984, onde sinala que o sector público foi practicamente desartella-

do polas desnacionalizacións realizadas por CORFO que, de 507 empresas de 1973, non controlaba máis de 15 en 1980. Apunta este autor que: «Las privaciones de las empresas se dan en todos los dominios: desde el monopolio estatal del petróleo hasta el cementerio de Santiago, controlado por el Estado durante un siglo. El Estado ha privatizado también las actividades financieras y bancarias: el sector privado, que sólo realizaba el 7,5% del ahorro en 1974, representó el 65% en 1979. El sector público está limitado ahora a actividades estratégicas como la extracción del cobre, los transportes y la siderurgia. En total la parte del Estado en la economía ha pasado de un 43% en 1973 a un 3% en 1980, un fenómeno único en la historia económica reciente (op. cit., pág. 190).

60. ARIÑO ORTIZ, Gaspar «Teoría de la reprivatización» en *Privatización y Desregulación*, ed. Ciencias de la Administración, páxs. 31 e ss., Bos Aires, 1989.
61. Vid., OMINAMI, Carlos *Tercera revolución industrial y opciones de desarrollo*, páxs. 15 e ss., Bos Aires, 1986.
62. Conf. TAWIL GUIDO, Santiago «En busca de una nueva Argentina», op. cit., en nota 58, pág. 263.
63. Véxanse ó respecto as prescricións da Lei 22.177.
64. DURÁN MARTÍNEZ, Augusto, op. cit. Cap. II, ponto 2.
65. Especialmente no Anexo I da Lei 23.696.
66. BARRA, Rodolfo C. en «Privatización y Desregulación» que prescribe o artigo 10 da LRE «es un poco la inversa de la declaración de utilidad pública que hace el Congreso cuando tiene que expropiar». Nun sentido similar a dita declaración constitúe o reverso da «publicatio».
67. Esta consecuencia despréndese da última parte do precepto contido no artigo 9.º da Lei 23.696.
68. O Estado non podería, entón, rescata-lo servizo público (sería un servizo público impropio ou unha actividade de interese público), senón, en todo caso, fronte a un incumprimento obrigacional, declara-la caducidade da licenza, véxase: *Decreto Plan n.º 718/89*.
69. MARIENHOFF, Miguel *Tratado de Derecho Administrativo*, tomo II, pág. 548, Bos Aires.
70. Artigo 19, Lei 23.696.
71. L.N.P.A., Artigo 14, b).
72. V. gr. Artigo 18, Lei 23.696, respecto dos sistemas de contaxe ou porcentuais para a avaliación, vid. así mesmo: artigo 18 do Decreto 1.1105/89.
73. CASSAGNE, Juan Carlos *Os principios xerais do dereito no dereito administrativo*, pág. 84, nota 73, Bos Aires, 1988.
74. Artigo 18, Lei 23.696.
75. Os supostos de contratación directa atópanse limitados ós casos en que se instrumenten programas de propiedade participada ou cando existan persoas físicas ou xurídicas, que acheguen novas vendas relacionadas co obxecto principal da empresa capitalizando os respectivos beneficios (Conf. art. 18, Lei 23.696). Esta última posibilidade resulta difícil de encadrar no noso sistema xurídico.
76. Artigo 58, Lei 23.696.
77. *Obras Completas, 1932-1972*, ed. Emecé, pág. 863, Bos Aires, 1974.



# Experiencias de reforma administrativa no Brasil: contexto, obxectivos, estratexias e resultados

Evaldo Macedo de Oliveira\*  
Paulo Soares Edler\*\*

## INTRODUCCIÓN

Antes de falarmos da reforma administrativa no Brasil, convén relacionala coas funcións do Estado e o papel da Administración Pública. Como fins específicos do Estado, situábanse tradicionalmente, a lexislación e a administración de xustiza. Hoxe, por mor da súa presenza cada vez maior na vida dos cidadáns, esas funcións fixéronse case omnipresentes e exerceron un poder de intervención formidable para reconcilia-los máis diversos intereses que se contraponen na sociedade. Xa que logo, o papel da Administración Pública, como brazo executivo do Estado, transfórmase e fállese máis complexo a medida que o país se desenvolve e se multiplican as necesidades, as aspiracións e as demandas da sociedade.

No comezo da colonización do Brasil, Portugal non tiña condicións para administrar un vasto e ermo territorio dende Lisboa. Cumpría delegar poderes, e iso fíxose establecendo CAPITANÍAS HEREDITARIAS, pertencéndolle ó capitán «crear vilas, co seu termo, xurisdicción, liberdades, Insignias onde o vulgase necesario, no litoral e á marxe dos ríos navegables<sup>1</sup>. A premisa adoptada era a da descentralización da autoridade, con poder decisorio, aínda que a Coroa reservase o dereito de fixar regras e normas, que restrinxían a autonomía do donatario da soberanía.

Malograda a experiencia das Capitanías, xa que os donatarios adoptaran solucións de tendencias fuxidas sobre a autoridade do Rei, o Brasil pasou a ser administrado por un Gobernador Xeral, en réxime de progresiva centralización, para coordena-la acción das Capitanías, malia a existencia das Cármaras Municipais, co papel destacado de «poder representativo, goberno económico da capitania e mesmo, certas funcións xudiciais». Unha vez máis triunfa o principio de descentralización, pero co control da Coroa, xa que as Ordenanzas Filipinas fixaban as atribucións das Cármaras e os deberes dos «vereadores».

Durante o período todo da colonia, o Brasil conviviu nunha dualidade: dunha banda, a Coroa todo-poderosa, que impuña seu réxime político, arrecadaba os seus impostos e mantiña as poboacións baixo da máis completa dependencia. Da outra, unha administración descentralizada, pola absoluta imposibilidade do Gobernador Xeral, nomeado pola Coroa, te-lo mando efectivo dun vastísimo territorio.

\* Profesor Adxunto do Departamento de Administración da Universidade de Brasilia, Brasil y Asesor da Secretaría de Administración Xeral do Ministerio de Educación de Brasil.

\*\* Secretario de Administración Xeral do Ministerio de Educación de Brasil.

Esta dualidade persistiu no país, manifestándose en varias ocasións, baixo denominacións diversas, impondo unha maior centralización en períodos de réxime autoritario e maior descentralización en gobernos democráticos. Ou, no dicir do finado Xeneral Golbery do Couto e Silva, sucesivas sistoles e diástoles.

Coa vinda de D. Xoán VI e da familia real, en 1808, e a transformación da colonia en Reino Unido, o Brasil converteuse en metrópoli, dando comezo a unha transición natural para a independencia, en 1822, e a instauración do Imperio, que perdurou ata 1889, cando foi proclamada a República.

Non é o noso propósito falar aquí sobre a evolución do Estado brasileiro e a súa Administración Pública durante o Imperio, nin sequera durante a Primeira República ou República Vella —1889 a 1930—, unha vez que o tema a seren abordado neste lugar é a experiencia de reforma administrativa no Brasil e esta só comeza a se configurar, como a entendemos, a partir da Revolución de 1930, que provocou a alteración das estruturas públicas vixentes ata entón, e instalou no país un proceso de modernización económica e social.

## 1) EXPERIENCIAS DE REFORMA ADMINISTRATIVA

As reformas administrativas no Brasil, adoptándose como marco inicial o ano 1930, teñen características comúns, incidindo case sempre sobre a estrutura e proceso, sen a necesaria atención ós aspectos comportamentais, resultando un pequeno envoltemento emocional tanto dos promotores da reforma, canto dos axentes da Administración Pública. Por iso os problemas son sempre recorrentes e cada nova reforma acaba por «redescubrila ruta», representando ben pouco en termos de afectiva modernización da máquina administrativa do Estado.

Con fins didácticos e para a mellor comprensión da historia da reforma administrativa no Brasil, dividiremo-la materia en cinco seccións, correspondentes a cinco importantes períodos da vida política e administrativa do país, a saber:

- 1.º Período: Goberno Vargas 1930-1945.
- 2.º Período: Redemocratización do país 1946-1964.
- 3.º Período: Gobernos militares 1964-1985.
- 4.º Período: Transición Democrática 1990.
- 5.º Período: Consolidación Democrática 1990

### 1.1) Primeiro período: Goberno Vargas (1930-1945)

A preocupación pola reforma administrativa xa estaba presente na plataforma da Alianza Liberal: a coaligación de forzas que levou a Getúlio Vargas ó poder. Nesa época, esta centrábase no «problema do funcionariado», que se consideraba responsable —coma foi acusado ata hoxe— dos gastos excesivos do Goberno. Nun discurso en Río de Xaneiro, no inicio da súa campaña, ó 3 de xaneiro de 1930, Getúlio Vargas dicía:

*«O problema do funcionariado no Brasil, só terá solución cando se proceda á redución dos cadros excesivos, o que será doado, deixándose de preenche-los cargos iniciais a medida que vaian quedando vacantes (...) Coa economía resultante, quer dos cortes automáticos —que a ninguén perxudicarán—, quer da imposibilidade de creación de cargos novos, poderá o Goberno ir mellorando, paulatinamente, a remuneración dos seus servidores, sen sacrificio para o erario»<sup>2</sup>*

A ascensión de Getúlio Vargas ó poder, no medio dunha revolta armada contra do proceso electoral brasileiro, eivado de vicios e inquinado de alto fraude, forzou a revisión das estruturas políticas e administrativas vixentes e, en consecuencia, evidenciou a necesidade de profundas alteracións dos procesos utilizados pola burocracia federal, con vistas a facelos máis eficientes, en beneficio do desenvolvemento económico e social do país.



A partir, por tanto, da Revolución de 1930, hubo «un efectivo artellamento de novos fundamentos conceptuais da actuación governamental, representados, sobre todo, polo fortalecemento do poder central e pola busca acelerada da melloría dos padróns técnicos dos órganos da Administración Federal»<sup>3</sup>. Nesa nova configuración, xurdida dunha profunda mudanza no papel do Estado, que pasaba de «policial» a «intervencionista», fíronlle incrementadas novas funcións, para o converter en «axente e promotor do crecemento económico, reforzando as súas tendencias históricas de centralización»<sup>4</sup>.

O propio Getúlio Vargas —ô asumí-lo cargo de Presidente da República o 3 de novembro de 1930—, simultaneamente á súa plataforma central de «saneamento moral e físico, extirpando ou inutilizando os axentes de corrupción, por tódolos medios adecuados a unha campaña sistemática de defensa social e educación sanitaria e pola difusión intensiva do ensino público, principalmente técnico-profesional», propuña unha serie de medidas de carácter reformador, tales como:

- «remodelación do Exército e da Armada»;
- reforma do sistema electoral;
- reorganización do aparello xudicial;
- consolidación das normas administrativas;
- redución dos cadros de funcionariado ô indispensable;
- mantemento dunha administración de rigor na economía;
- reorganización do Ministerio de Agricultura, aparello rixido e inoperante, para adaptalo ás necesidades do problema agrícola brasileiro;
- institución do Ministerio de Traballo, destinado a ocuparse da cuestión social, ô amparo e á defensa do proletariado urbano e rural;
- organización dun plano xeral, de estradas e ferrocarrís...»<sup>5</sup>.

Neste termo, verificáanse, ô mesmo tempo, «proposicións de natureza política, social e económica, e unha clara preocupación pola Administración, baixo da tónica da eficiencia e da moralidade»<sup>6</sup>.

Con esa preocupación e diante do novo papel que debe ser asumido polo Estado, unha nova estrutura da Administración Pública faise necesaria. Ô se instituí-lo Goberno Provisorio, o 11 de novembro de 1930, eran 7 os ministerios que integraban a administración federal, a saber:

- Ministerio de Agricultura, Industria e Comercio
- Ministerio de Facenda
- Ministerio da Guerra
- Ministerio de Xustiza e Negocios Interiores
- Ministerio da Mariña
- Ministerio das Relacións Exteriores
- Ministerio de Estradas e Obras Públicas

Inmediatamente tras da institución do Goberno provisorio, aínda no mes de novembro, foron creados dous novos Ministerios: o de Educación e Saúde Pública, e o Ministerio de Traballo, Industria e Comercio, sendo retradas as dúas últimas funcións do entón existente Ministerio de Agricultura, Industria e Comercio. «A seguir, outras dúas medidas foron decretadas, co obxectivo de obter unha maior economía e conferir maior eficiencia á Administración; unha, aulorizando ô Ministerio de Facenda a delegar atribucións... a fin de reduci-lo expediente subordinado a estudo do Ministro e acelerar, consecuentemente, a respectiva decisión; outra, dispoñendo sobre a organización do Ministerio de Facenda, dunha Comisión especial para uniformizalos artigos destinados ôs servizos públicos da Unión, debendo esa comisión organizar un departamento encargado de establecer os padróns oficiais que deben ser adoptados nos fornecementos de materiais necesarios para a execución dos mesmos servizos»<sup>7</sup>.

Polas características do novo Goberno, esa reforma obedecía a unha orientación autocrática e impositiva e a administración, así concebida, asumía características de sistema pechado. Os obxectivos procurados eran a revisión do sistema de persoal, a implantación e simplificación de sistemas administrativos e das actividades-medio, con vistas a unha maior eficiencia da Administración federal.

Durante o longo período de Getúlio Vargas no poder —de 1930 a 1945— foron introducidas sucesivas reformas e reorganizacions, e fixose moito para darlle ó país unha estrutura administrativa máis racional e consistente, fundada nas premisas de economía e eficiencia. Aínda que non tóda las proposicións e medidas adoptadas triunfasen, é de alaba-lo esforzo realizado e débese recoñecer que foi un período tan fecundo que as bases conceptuais e operacionais do sistema administrativo de entón, aínda perduraban no inicio da nova República en 1985.

De feito, foi no período Vargas cando se montou a infraestrutura administrativa esencial para a substentación do proceso político e do programa de desenvolvemento económico e social do Brasil, para moitos anos. A intervención do Estado fixose fundamentalmente en 3 niveis, segundo o estudo do Prof. Carlos Osmar Bertero<sup>1B</sup>. No primeiro nivel, a creación de órganos formuladores de políticas públicas, moito máis de «staff» do que de liña. Nun segundo nivel, a expansión de órganos permanentes da Administración Directa, tales como o Ministerio de Educación, Cultura e Saúde; o Ministerio de Traballo, Industria e Comercio, e unha serie de Organismos Autónomos\* —Instituto do Azucre e do Alcool, Instituto Nacional do Sal e Instituto Nacional do Mate— o primeiro deles só extinto na recente reforma administrativa de 1990, dando inicio ó proceso de descentralización da Administración Pública Federal. No terceiro nivel, a consolidación da tendencia á expansión Industrial do Estado, por vía da creación de empresas de dereito privado, especialmente sociedades anónimas, que interviñan na vida productiva, prestando servizos específicos á poboación e que deron orixe ó que hoxe se denomina Administración Indirecta. A configuración sinóptica desa estratexia é presentada a seguir:

#### PRIMEIRO NIVEL

ESTADO	{	Expande a Administración Pública Intervén na Política económica e social
--------	---	---

#### Características:

- Creación de órganos formuladores de políticas públicas. De «Staff», raramente de liña.
- Segmentos da sociedade integrando Consellos.
- Asociacións do Estado coa clase dirixente nacional.
- Inicio da disputa «embrión da tecnocracia estatal e burguesía».
- Órganos de duración efémera, non cumpren os seus obxectivos.

#### SEGUNDO NIVEL

#### Características:

- Creación de órganos máis activos, executivos, que regulamentan, dirixen, fiscalizan, controlan (Ministerios, Autarquías, Axencias).

#### TERCEIRO NIVEL

#### Características:

- Creación de empresas de dereito privado (sociedades anónimas).
- Captación de recursos por medio do sistema fiscal.
- Constitución de empresas para exploraren diversas actividades.
- Crecemento inicial tímido, aínda que en importantes sectores.
- Denominación de tales entidades: Administración Indirecta.

\* N. do T. = no orixinal brasileiro, autarquías.

É interesante notar que no futuro haberá unha serie distorsión da estratexia orixinal, unha vez que non se deu nin a expansión nin o fortalecemento da Administración Directa, inhibida polo crecemento vertixinoso dos Organismos Autónomos e das Axencias estatais, motivado, case sempre, polo desexo de escapar dos impositivos legais e dos controles burocráticos do DASP (Departamento Administrativo do Servizo Público) e os seus sucedáneos, especialmente en materia de remuneración e contratación do persoal.

A reforma administrativa, neste período, obedeceu ás premisas fundamentais do modelo clásico de Administración Pública, incluíndo sobre dos sistemas de persoal e de servizos xerais, as chamadas actividades-medio ou «housekeeping activities», no dicir de Willoughby. A énfase, por tanto, era nos medios e non nos fins, coma se o «arumbar a casa» puidese garantir unha «prestación de servizos» eficiente e eficaz. Amais do dito, por suceder nun período diktatorial, a reforma era necesariamente autocrática e impositiva, nos moldes dun sistema pechado. Presentamos, a seguir, as principais características do período Vargas:

Características:

- Énfase na reforma dos medios.
- Orientación autocrática e impositiva.

Áreas de acción:

- Administración do persoal: sistema de mérito como pedra angular.
- Administración do material: simplificación e padronización.
- Orzamento e Administración orzamentaria: orzamento como plano de Administración.
- Revisión de estruturas.
- Racionalización de métodos.

## 1.2] 2.º período: Redemocratización do país (1946-1964)

Coa redemocratización do país, a través de eleccións libres, en 1946, semella ter ocorrido unha especie de reacción ás reformas, tal vez porque a elas se asociaban a imposición e o autoritarismo dun longo período diktatorial. Esta actitude prolongouse ata 1952, cando foron retornados os estudos cara a un proxecto nacional de desenvolvemento, para a aplicación do cal sería necesario un instrumental administrativo áxil e eficiente.

Data dese ano, na vixencia do goberno democrático de Getúlio Vargas, un anteprojecto de Reforma Xeral da Administración Federal que, sometido ó Congreso Nacional, foi sucesivamente alterado e non logrou ser aprobado. As súas ideas centrais, entre tanto, foron reformadas na década seguinte, desembocando no Decreto-Lei 200 de 1967<sup>11</sup>.

No período seguinte do Goberno, 1956-1961, baixo do liderato de Juscelino Kubitschek de Oliveira, co seu Programa de Metas, experimentouse un pulo desenvolvimentista xamais visto, que culminou coa inauguración de Brasilia, a nova capital, na inmensidade do Altiplano Central. Entretanto, por máis paradoxico que pareza, o esforzo de reforma administrativa non acompañou o desenvolvemento económico e modernización industrial do país. Só dúas medidas merecen salientarse neste período:

- 1) a creación da Comisión de Simplificación Burocrática —COSB— polo Decreto n.º 39.511, de 4 de xullo de 1956;
- 2) a institución da Comisión de Estudos e Proxectos Administrativos —CEPA—, polo Decreto n.º 39.855, de 24 de agosto do mesmo ano.

*Pertencelle á COSB:*

- a) Estudia-los medios de descentralización dos servizos por medio da «delegación de competencia», fixación de responsabilidades e prestación de contas á autoridade.
- b) Promover, xunto cos Ministerios, medidas relacionadas co exame da situación da distribución do traballo e rutinas, que merecesen providencias inmediatas de concreción<sup>12</sup>.

Por primeira vez, di Jacintho Paiva Netto, traxéronse directrices conferindo competencia e responsabilidade directa ós Ministerios para efectuaren, por si mesmos, os estudos pertinentes, na súa área de actuación, representando así a COSB «a saída da prehistoria na que se refire a conceptos, directrices e obxectivos da formulación da Administración Pública brasileira»<sup>13</sup>.

Preto de oito meses despois de instalada, no 8 de abril de 1957, a CEPA presentou unha Exposición de motivos, proponendo unha serie de medidas, «obxectivando non só alteracións de estrutura, con extinción ou fusión de entidades, senón tamén modificacións nos procesos administrativos, axellándose ás esixencias do desenvolvemento brasileiro»<sup>14</sup>.

Dixemos a respecto do Goberno Kubitschek, marcado por un forte espírito desenvolvimentista, que non houbo énfase na reforma administrativa, como no período Vargas. Isto non quere dicir que non houbera preocupación no mellor aparellamento do Estado para a implementación do seu programa de goberno. En verdade, con Juscelino Kubitschek instalouse unha estratexia nova para a execución das actividades do Estado: os Grupos Executivos reunían especialistas de diversas áreas, para a formulación de políticas, definición de estratexias, asignación de recursos e implementación de planos de acción en sectores vitais para o país, tales como transporte, enerxía e comunicacións. Entre eses grupos merecen especial atención o GEIA —Grupo Executivo da Industria automobilística, que permitiu ó Brasil converterse nun dos grandes produtores mundiais de vehículos automotores—, e o GEIPOT —Grupo Executivo para a Política dos Transportes—, responsable da implementación e/ou modernización das nosas estradas federais e da subsecuente política de transporte de mercadorías, pouco importando se esta foi a mellor estratexia adoptada. Compeliu á GEIPOT, tamén, asesorar os Gobernos estatais en materia de transporte, mesmo urbano. Coa reforma do Goberno Collor, este órgano foi extinguido.

Beatriz Wahrlich afirma que o Presidente Kubitschek prestixiou á CEPA, permitiéndolle, nos seus cinco anos de Goberno, desempeñar o seu papel coa continuidade necesaria, do que resultaron:

a) dous estudos referentes ó desconxestlonamento da Presidencia da República e á constitución do Ministerio das Forzas Armadas, este último sempre recorrente e nunca levado a cabo pola falta de consenso entre as forzas.

b) seis proxectos principais:

- 1) rexemento da Secretaría da Presidencia da República
- 2) creación do Ministerio da Industria e do Comercio
- 3) creación do Ministerio das Minas e Enerxía
- 4) creación do Ministerio do Interior
- 5) creación dos Ministerios dos Transportes e das Comunicacións
- 6) normas para a elaboración, execución e controles orzamentarios»<sup>15</sup>.

Di aínda Beatriz Wahrlich que os traballos da CEPA non tiveron por destino o arquivo, xa que, pola lei n.º 3.782, de 22 de xullo de 1960, foron creados os Ministerios das Minas e Enerxía e da Industria e do Comercio, e máis tarde, os dos Transportes e das Comunicacións. Amais diso, as ideas descentralización da execución, institucionalización da planificación, desburocratización do servizo público, orzamento funcional —hoxe orzamento programa—, foron retomadas en estudos posteriores da Comisión Amaral Peixoto (1963), e finalmente implementadas coa promulgación do Decreto-Lei n.º 200, de 25 de febreiro de 1967<sup>16</sup>.

No período comprendido entre xaneiro de 1961 e abril de 1964, o Brasil tivo dous Presidentes e catro Primeiros Ministros. De xaneiro a agosto de 1961, gobernou Jânio Quadros, que electo por ampla maioría, representaba as esperanzas da nación, cara á modernidade e forte impulso ó desenvolvemento. Infelizmente, por razóns ata hoxe non explicadas, nin por el mesmo que aínda vive, renunciou ó cargo o 25 de agosto e, deste xeito, véu un período de turbulencia que durou ata o 7 de setembro do mesmo ano, cando foi reinstaurado o parlamentarismo como solución de compromiso, para atender as esixencias dos militares que non aceptaban a asunción, pura e simple, do Vicepresidente Joao Goulart á presidencia, por xulga-lo comprometido coas esquerdas e o comunismo internacional, razóns que serían reivindicadas en abril de 1964, cando o Presidente Goulart foi deposto, e o país se mergullou en 21 anos de autocracia.

Na vivencia do parlamentarismo —7 de setembro de 1961 a 6 de xaneiro de 1963— foi elaborado un proxecto pola Consultoría Xeral da República, «para coñecemento dos órganos do Poder

Executivo», que reformaba ideas de 1951/52, adaptadas ó momento político de entón. O Proxecto, publicado no Diario Oficial de 14 de decembro de 1962, propuña a creación do Superministerio de Planificación e Desenvolvemento, e subordinaba tódolos Ministerios ó Presidente da República e ó Presidente do Consello de Ministros, revelando a forma anómala que asumira o réxime parlamentario no Brasil<sup>17</sup>. Menos dun mes despois, o 6 de xaneiro de 1963, por medio do plebiscito, João Goulart recuperou os seus plenos poderes de Presidente, reinstalándose o Presidencialismo. Consecuentemente, o proxecto da Consultoría Xeral da República non chegou a acadar vixencia. É interesante notar que a idea dun Superministerio de Planificación e Desenvolvemento, recorrente en varias mudanzas de Goberno subseguintes, tomou finalmente corpo no Goberno Collor, coa creación do Ministerio de Economía, Facenda e Planificación.

Reinstalado o Presidencialismo, João Goulart tratou de retomar os estudos de reforma administrativa, introducindo a figura do Ministro Extraordinario para a Reforma Administrativa, que foi o Deputado Amaral Peixoto. Baixo do seu mando traballarian os membros da Comisión creada polo Decreto n.º 51.705, de 14 de febreiro de 1963. No Decreto foron especificadas as atribucións do Ministro Extraordinario e os obxectivos da reforma, no sentido de «crear ou perfeccionar os instrumentos de pesquisa, previsión, planificación, dirección, execución, coordinación e control de que carecía o Poder Executivo, para transformarse en propulsor do desenvolvemento nacional»<sup>18</sup>. Establecíase tamén que o Ministro Extraordinario promovería o exame de tódolos proxectos en tramitación no Congreso Nacional dende 1953, ben como traballos da CEPA, do proxecto da Consultoría Xeral da República, ou do Plano Trienal recién publicado. Por primeira vez, non se facía «tábula rasa» de estudos e experiencias anteriores. Máis ca iso, encetados os traballos, o Ministro Extraordinario promoveu a elaboración e publicación do «Plano de Execución da Reforma», atento á necesidade de «envolvemento emocional», non só dos axentes da reforma, senón de tódolos que serían atinxidos por ela, o que semella ser unha das premisas esenciais do éxito dunha reforma administrativa.

O Plan contiña as seguintes directrices entre outras: departamentalización, parsimonia na creación de órganos, descentralización da execución, centralización do control, resistencia á extensión do réxime autárquico, simplicidade, investigación, planificación e control<sup>19</sup>.

A Comisión Amaral Peixoto, ó rematar os seus traballos en 1963, presentou ó Congreso Nacional catro proxectos distintos. O principal deles, o de Reforma Administrativa, denominado «Anteproxecto de Lei Orgánica do Sistema Administrativo Federal», que abrangue:

- 1) disposicións preliminares, concepción dos órganos componentes do sistema;
- 2) disposicións funcionais, atribucións dos xefes executivos principais, delegación de competencia e institucionalización da planificación como técnica administrativa de aceleración deliberada do progreso social, cultural, científico e tecnolóxico e do desenvolvemento económico do país;
- 3) disposicións orgánicas, cerne do proxecto, que tratan a organización administrativa propiamente dita<sup>20</sup>.

Infelizmente, o proxecto, tan ben elaborado e divulgado que propoñía unha organización administrativa coherente coa teoría administrativa en que se fundamentara, non obtivo o consenso do Congreso, e por tanto, non foi convertido en lei. Non todo, sen embargo, foi inútil. Reformas posteriores implantarían ideas e proposicións da Comisión.

Paralelamente á reforma levada adiante pola Comisión Amaral Peixoto, houbo unha reforma sectorial de maior importancia, a do Ministerio de Facenda empezada a finais do 1962 e que chegou até o 1966.

En opinión de Beatriz Wahrlich, foi unha «reforma de base e modernizadora, co obxectivo de converter o Ministerio de Facenda nun sector dinámico, capaz de contribuir á aceleración do desenvolvemento»<sup>21</sup>. Executada pola Fundación Getulio Vargas, en convenio co Ministerio, durante 38 meses e baixo a xestión de cinco ministros distintos, tal era a importancia que se lle atribuíu, a Reforma presenta os seguintes resultados:

- 1) introducción dunha nova sistemática para o sistema tributario nacional;
- 2) racionalización e modernización dos métodos e normas de traballo, coa introducción da automatización no procesamento dos datos fiscais;
- 3) creación do Servicio Federal de Procesamento de Dutos-SEIRPO, até hoxe existente;

- 4) creación do Catastro Xeral dos Contribuíntes;
- 5) institucionalización da formación do persoal do Ministerio, coa creación do CETREMFA;
- 6) modificación da mentalidade do mesmo contribuínte a través da modernización dos métodos de xestión e recadación de tributos.<sup>22</sup>

A estrutura proposta para o Ministerio non chegou a manterse tendo en conta o Decreto-ley n.º 200, do 25/02/67 e, en especial, o Decreto n.º 63.659, do 20 de novembro de 1968, que creou a Secretaría da Cobranza Federal. Ó mesmo tempo, a Reforma tivo éxito porque levou ó Ministerio de Facenda á «convivencia coa moderna tecnoloxía administrativa, tributaria e fiscal»<sup>23</sup>, dándolle credibilidade e facendo respetar polo contribuínte, sobre todo o do imposto da renda, que rara vez é quen de vulnera-lo sistema.

### 1.3.3.º Período gobernos militares - 1964/1985

Despois dun golpe militar vitorioso, empezado no día 31 de marzo do 1964, os militares depuxeron á Presidente Joao Goulart e impuxeron ó Congreso Nacional a designación do Mariscal Humberto de Alencar Castello Branco como novo presidente do Brasil. Unha vez tomada posesión, o Presidente Castello Branco, polo Decreto n.º 53.914, do 11 de maio, definiu as atribucións do Ministerio Extraordinario para a Planificación e a Coordinación Xeral, suprimiu órganos da Presidencia da República e adoutou disposicións relativas á estrutura do Goberno Federal.

Como xa estaban no Congreso os proxectos feitos pola Comisión Amaral Peixoto, o Presidente determinou que fosen reexaminados e promoveu acordos co Presidente e o Relator da Comisión Especial encargada do asunto, respectivamente, Gustavo Capanema e Amaral Peixoto. Cinco meses despois, polo Decreto n.º 54.401, do 9 de outubro, o Goberno creou a Comisión Especial de Estudos de Reforma Administrativa —COMESTRA—, subordinada ó Ministerio Extraordinario para a Planificación e a Coordinación Xeral, coa finalidade de revisa-los proxectos en tramitación no Congreso e propoñer normas para a institucionalización da planificación en tódolos servizos do Poder Executivo e preparar outros proxectos considerados esenciais para o rendemento e a produtividade da Administración Federal. Composta por doce membros, oito civís e catro militares, a COMESTRA foi posta en funcionamento un mes despois, o 9 de novembro, baixo as seguintes directrices dadas polo Ministro de Planificación:

- 1) á necesidade dun proxecto restrinxido a un núcleo central de principios, normas e autorizacións de natureza esencialmente legislativa, nos caís o Poder Executivo pediría apoio para expedir decretos e regulamentos precisos para o seu impulso;
- 2) a reforma administrativa como un proceso amplo e dinámico para ser cumprido por etapas;
- 3) a imperiosa necesidade de adouta-la programación gubernamental, o presuposto - programa e a programación financeira do investimento.<sup>24</sup>

Despois de 36 sesións plenarias, a COMESTRA rematou formalmente os seus traballos o 5 de xullo do 1965 e entregou a súa proposta de «Anteprojecto de Ley da Reforma Administrativa» á Ministro de Planificación, cesando ahí a súa actuación. O 18 de novembro de 1965, pola Orde n.º 137, o Ministro Extraordinario de Planificación e Coordinación Xeral creou a Asesoría especial de Estudos de Reforma Administrativa —ASESTRA—, para asesoralo directamente e dar continuidade ó proceso de reforma. Resultaron do anteprojecto da COMESTRA e dos estudos posteriores da ASESTRA os Decretos - Ley n.º 199 e 200 (Ley Orgánica do Tribunal de Contas e Ley de Reforma Administrativa). O Decreto - Ley n.º 200 do 25 de febreiro de 1967, en vigor ate hoxe, constitúese no principal instrumento da reforma administrativa que o país tivo, pola súa consistencia e utilización continuada. Engloba a maioría das preocupacións gubernamentais co perfeccionamento da máquina administrativa federal, «establecendo principios para a solución dos problemas básicos, estruturais e funcionais, prevendo os medios e indicando os métodos para o proceso do tratamento dese problemas, establecendo a execución progresiva dese proceso e relegando a segundo plano a materia atípica: as subestructuras, as xerarquías subordinadas, as normas reguladoras, adxetivas, e as prescricións rulinarias e suplementarias.»<sup>25</sup> Nos seus 215 artigos, agrupados en 14 títulos, o Decreto - Ley n.º 200 establece os principios fundamentais da planificación, coordinación, descentralización, delegación de competencias e control; define a supervi-

sión ministerial sobre os órganos da Administración Pública directa ou indirecta, que será exercida por órganos centrais de planificación, coordinación e control financeiro e por órganos centrais de dirección superior, e crea sistemas de actividades auxiliares (personal, presuposto, estadística, administración financeira, contabilidade e auditoría e servizos xerais).

A implantación da reforma fixada polo Decreto-Ley n.º 200 produciuse en dúas etapas: a primeira, de 1967 a 1969, apoiada en tres puntos principais: Gabinete da Reforma Administrativa —ERA—, Comisión Central da Reforma Administrativa —CERAF— e Coordinadores da Reforma, encargados de promover e acelerar a execución da Reforma en cada Ministerio.<sup>26</sup>

Esa primeira fase, que chegou a ser chamada fase de «Operación Desobstinación», de cuño ntidamente prescriptivo, lanzada polo ministro Hélio Beltrao, en maio de 1967, tiña os seguintes obxectivos:

1. «Transformación gradual dunha estrutura pesada, de execución, cara a outra máis lixeira, de programación, supervisión e fiscalización;

2. Simplificación e aceleración do procesamento e solución dos asuntos de interese do público e da propia administración.»<sup>27</sup>

Como se pode notar, a «Operación Desobstinación» enfocábase a problemas e procuraba unha vez máis a eficiencia administrativa. No 1968 transformouse, sendo substituída por un Programa de Preparación elaborado polo Centro de Formación da DASP, daquela vinculado ó MPCG (Ministerio da Planificación e Coordinación Xeral). Pasábase así, en palabras de Jacintho Paiva Netto, «dunha táctica procesualística, que tiña por obxectivo a eficiencia dos medios, a outra con obxectivos de cambio de comportamento, para chegar outra vez á eficiencia administrativa.»<sup>28</sup>

Na segunda fase, de 1970 a 1973, cunha nova dimensión, derivada da aprobación das Metas e Bases para a Acción do Goberno (setembro de 1970) e da Ley n.º 5.727, do 4 de novembro de 1970, que promulgou o I Plan Nacional de Desenvolvemento (IPND), para o período 1972-1974, o MPCG definiu o papel da reforma administrativa como «instrumento de mellora da execución do Programa de Goberno nas Secretarías Xerais dos Ministerios, eliminándose os atrancos institucionais para implementar os proxectos prioritarios» e establecen como estratexia a integración planificación/presuposto e reforma administrativa.<sup>29</sup>

Cóuvolle unha vez máis á Fundación Getulio Vargas —FGV— a execución do Convenio Xeral de Cooperación Técnica firmado co MPCG, o 8 de marzo de 1971, para que estivese en vigor por tres anos. O convenio tiña por obxectivo a prestación de asistencia técnica ós ministerios e demais órganos da Administración Federal. Era responsabilidade do MPCG a definición xeral da estratexia reformista e, ós outros ministerios, a indicación das prioridades sectoriais.

Por esixencia do convenio, a FGV creou a Coordinación de Asistencia Técnica da Reforma Administrativa —CATRA—, para encargarse da asistencia técnica no sentido da implantación e/ou execución de proxectos específicos seleccionados e indicados polo MPCG.

Da análise combinada do Decreto-Ley 200 e doutros documentos oficiais, Beatriz Wahrlich apunta catro criterios estratéxicos que rexeron a implantación da reforma administrativa na súa 2.ª fase:

1. «Concepción sistémica (programa amplo e integrado de acción reformista e modernizadora), consagrando a interdependencia das partes baixo a coordinación central».

2. Gradualismo na execución (execución do programa por etapas, na medida das prioridades establecidas, dos recursos financeiros e do personal cualificado dispoñible...).

3. Selección na execución (definición das prioridades tendo en conta as necesidades máis apremiantes de modernización).

4. Delegación a unha institución privada idónea, da tarefa de prestar asistencia técnica ós proxectos que a ela se presentasen e fosen previamente aprobados polo Ministerio do respectivo sector e polo MPCG»<sup>30</sup>.

Durante a 2.ª fase da reforma, foi promulgada a lei n.º 5.645, de 10 de decembro de 1970, que estableceu directrices para a clasificación de cargos do Servizo Civil da Unión e dos organismos autónomos federais e atribuíu ó DASP a orientación xeral da implantación do programa. A nova lei, seguindo o espírito da reforma en marcha, baseábase nos criterios do gradualismo, do selectivismo e da cualificación profesional, rachando cos criterios xerais e uniformes para a clasificación

de cargos e a administración salarial, e abrindo así, perspectivas máis favorables ó recrutamento e á retención dunha boa parcela dos recursos humanos máis cualificados do país<sup>31</sup>.

Aínda durante esa fase, foron creados a Secretaría de Modernización e Reforma Administrativa (SEMOR), o 26 de xullo de 1972, e o Sistema de Planificación, Orzamento e Modernización Administrativa (SIDEMOR) polo Decreto n.º 71.353, de 9 de novembro de 1972. En consecuencia, a reforma administrativa pasou a adoptar unha nova concepción, a de *modernización*, que se iniciou no ano seguinte e perdura ata hoxe.

Esa nova concepción liña por obxectivo, dunha banda, fluxir da idea de reforma administrativa, desgastada de máis, desde que os seus resultados foran case sempre meras alteracións estruturais sen melloría na prestación de servizos ó cidadán; doutra, tentar mentalizalos dirixentes da Administración Pública Federal sobre o proceso permanente, dinámico, flexible e consecuente, de mellora da máquina administrativa, para torna-la non só eficiente, en termos de redución de custos operacionais, senón tamén, e principalmente, eficaz; en canto que prestadora de servizos á comunidade e promotora do benestar da sociedade.

Como a institucionalización do Sistema de Planificación, Orzamento e Modernización Administrativa, e a creación da SEMOR, como órgano normativo e inductor do proceso de modernización, a Administración Pública Federal e, por imitación, as administracións estatais e algunhas municipais, pasaron a ser estruturadas baixo a forma de sistemas constituídos por órganos centrais, sectoriais e seccionais. Así, por exemplo, no plano federal, a SEMOR (hoxe DEMOR, Departamento de Modernización Administrativa) é o órgano central do sistema; as Secretarías Xerais dos Ministerios, por medio das súas Secretarías de Modernización Administrativa (hoxe Coordinacións Xerais de Modernización e Informática), son órganos sectoriais; nos organismos autónomos e entidades descentralizadas, a unidade administrativa responsable da modernización é o órgano seccional. Nos demais sistemas —persoal, servizos xerais, orzamento e finanzas— a estrutura é a mesma.

A institucionalización da modernización administrativa, a pesar dos bos resultados obtidos en termos de mellor estruturación organizacional, mellora das normas, informatización e racionalización de procesos, non foi capaz, na maioría dos casos, de ir máis aló da eficiencia. Pouco se ten feito en materia de desenvolvemento institucional, isto é, a visión dos fins, o sentido teleolóxico da acción administrativa en tódolos sectores e niveis. Amáis diso, a reforma tampouco deu asegurado a coordinación esixida pola interdependencia dos subsistemas, do que ten resultado duplicación de esforzos, discontinuidade no proceso de mellora da máquina administrativa, e desperdicio de recursos, ás veces, escasos.

Os esforzos de reforma administrativa entraron en ritmo de desaceleración no período 1974/79, correspondente ó Goberno Geisel. A explicación para iso, tal vez estea no feito de que a reforma desencadeada polo Decreto-Lei 200, estaba en plena execución e, probablemente esta sexa a maior razón. A proliferación de empresas, sociedades de economía mixta, organismos autónomos, fundacións e órganos autónomos, dende a fin da década anterior, trasladara o eixo da Administración á Administración indirecta, moito máis flexible para a execución das actividades do Estado.

No período seguinte, o Goberno Figueiredo, de marzo de 1979 a marzo de 1985, a énfase púxose na simplificación burocrática, coa designación dun Ministro Extraordinario para a Desburocratización, polo Decreto n.º 93.740, de 18 de xullo de 1979. O novo Ministro Mélio Beltrão, o mesmo que ocupara o cargo de Ministro de Planificación a partir da edición do Decreto-Lei n.º 200 de 1967, reformou a idea de «desembarañamento» da máquina administrativa, desta volta con maior profundidade, en vistas a facela menos complicada, máis áxil, e, principalmente, máis activa respecto das necesidades do cidadán. Datan desa época unha serie de medidas, tendentes á simplificación do proceso administrativo coa eliminación de controles inútiles, formularios anacrónicos, esixencias desorbitantes, como o recoñecemento de sinaturas de autoridades públicas, necesidade de presentación de gran número de documentos para o requerimento de servizos públicos obrigatorios, atestado de vida para o recebemento de pensións, etc. No entender do Ministro, cumpría confiar no cidadán, respetalo, atendelo e prestarlle servizo sen molestalo e facerlle perder tempo e diñeiro, para a simple satisfacción de burócratas inoperantes e celosos da súa autoridade. Todo un esforzo foi realizado para liberar este traballo da redundancia, aínda que para



iso fose necesario establecer novas normas para revogar outras tidas como innecesarias, camiño de vence-la inercia da propia burocracia que se satisfacía coa perpetuación do «*status quo*».

Nese período, para usa-la análise feita por Gileno Marcelino Fernandes, a planificación foi relegada a unha función marxinal, descharacterizando o conxunto planificación / orzamento / modernización, instituído polo Decreto-Lei n.º 200 de 1967. Para iso «había claramente una deficiencia de mecanismos de implantación, coordinación e avaliación dos procesos de modernización na máquina estatal... era evidente a disociación entre planificación, modernización e recursos humanos no Goberno, por mor de estaren esas funcións baixo diferentes mandos, Ministerios diferentes»<sup>32</sup>.

Como no período anterior —Goberno Geisel—, a acción administrativa do Goberno continuou a ser realizada por entidades de Administración Indirecta, incluíndo as Fundacións, relegando a Administración Directa á función normativa e á supervisión ministerial, máis difícil de ser exercida cada vez, dado o grao de independencia daquelas entidades que destinan máis recursos financeiros, e imposibilitaban á Administración Directa a utilización de cadros con mellor remuneración.

No final do Goberno Figueiredo, diante desas disfuncións e distorsións, a Administración Directa encontrábase desprestixiada, o funcionariado público desfeito, con salarios cativos, sen plano de carreira, o DASP perdera «status» e poder, e respirábase un aire de fin de festa, tal vez porque estivese para rematar un réxime autocrático de dúas décadas, que deixara as súas marcas no plano económico, mais poucas recordos nos planos político e social.

Presentamos a seguir un diagnóstico organizativo nas áreas de recursos humanos e modernización, para vérmolas disfuncións xerais e as súas consecuencias ó remate do Goberno militar e ó inicio do Goberno de transición<sup>33</sup>.

## Diagnóstico organizativo

### ÁREA DE RECURSOS HUMANOS:

- Actuación arquivística do extinto DASP
- Ausencia de políticas e directrices
- Disfuncións en actividades específicas
  - \* Cargos e salarios
  - \* Planos de carreira
  - \* Avaliación de desempeño e mérito
  - \* Preparación e desenvolvemento
  - \* Recrutamento e selección

### ÁREA DE MODERNIZACIÓN:

- Abandono da planificación a medio e longo prazos
- Uso ineficaz de recursos tecnolóxicos
- Acción non integrada entre SEMOR/PRND/DASP
- Actuación ineficaz da SEMOR

### DISFUNCIONES XERAIS:

- Ineficacia da planificación gubernamental
- Deficiencia de mecanismos de implantación, coordinación e avaliación das accións de reforma/modernización dos órganos
- Disociación entre planificación, modernización e recursos humanos
- Actuación pouco integrada e coordinada de órganos ligados á área
- Pouca prioridade da área de recursos humanos

### CONSECUENCIAS:

- Escapismo: multiplicación de órganos e entidades

- Marxinación do funcionalismo
- Discontinuidade administrativa
- Debilitamento da imaxe do DASP
- Pérdida de poder e status

#### 1.4] 4.º Período: transición democrática (1985-1990)

Ó asumir a Presidencia da República, despois da morte de Tancredo de Almeida Neres, o vicepresidente José Sarney, implantou unha nova estrutura na Administración Pública Federal, incluíndo seis novos Ministerios: Cultura, Desburocratización, Vivenda e Desenvolvemento urbano, Ciencia e Tecnoloxía, Reforma e Desenvolvemento agrario e Administración. Tiñan tamén «status» de Ministro os xefes das Casas civil e militar e do Estado Maior das FF.AA. Esa nova configuración era froito dos compromisos asumidos por Tancredo Neves para derrolar en elección indirecta ó candidato do sistema militar, Paulo Salim Maluf. Lémbrese que a elección de Tancredo só fora posible gracias á escisión no seo do PDS (Partido Democrático Social), de substentación do Goberno. O Presidente do PDS, José Sarney, renunciou para integrar o equipo de Tancredo, como candidato a Vice-presidente, traendo a canda el varios dos líderes máis destacados do Partido, que se uniron ó PMDB (Partido do Movemento Democrático Brasileiro), asegurando o número de votos precisos para a vitoria e para a transición democrática que seguiría.

Nos seus primeiros meses de Goberno, José Sarney traballou coa configuración política tecida por Tancredo, sexa polo choque e a conmoción nacional provocadas pola morte do Presidente electo, sexa por fe-lo seu propio equipo, xa que nunca pensara na hipótese de ascender ó Poder tan de súpeto.

Pasado o impacto inicial, o Presidente retomou a preocupación pola modernización do Sector Público fido como máis anacrónico: a Administración Directa. Para iso instalou, o 31 de xullo de 1985, a Comisión Xeral do Plan de Reforma Administrativa, subdividida en Cámaras para a «avaliación da Administración Pública Federal, e definición de directrices para áreas prioritarias, como a propia organización da Administración Federal, a área de recursos humanos ou, mesmo, a informatización do Sector Público»<sup>34</sup>.

Ó instaurar a Comisión, o Presidente Sarney declarou:

*«O Brasil non pode sobrevivir coa máquina governamental desartellada, anacrónica e desestimulada. Cómpre, con humildade e ousadía, percorre-los camiños da mudanza, transformando a Administración Pública nun axente de desenvolvemento nacional.»<sup>35</sup>*

Nótase no teor do discurso un retorno á énfase na Administración para o Desenvolvemento, que caracterizou o período de redemocratización do país (1946-1964), e como unha crítica aberta ó tratamento que se dera á Administración Directa nos dous últimos Gobernos militares. Era, deste xeito, unha constatación de que a excesiva proliferación de entidades de Administración indirecta, introducira distorsións serias na Administración Pública Federal.

Ó se pronunciar sobre o que o seu Goberno pretendía coa volta ó proceso de Reforma Administrativa, o Presidente foi ben claro:

*«O obxectivo é rescatar, na práctica, a función social da Administración Pública, diante da cal o usuario se coloca como cidadán, con dereito ós servizos que aboa co pagamento dos tributos.»*

Obsérvase aquí unha concepción de usuario ou cliente do servizo público: a do cidadán que paga e, polo tanto, merece consideración, aprezo e bos servizos. Isto está directamente ligado ás palabras de orde no novo Goberno, o rescate da cidadanía e a transparencia das accións gobernamentais que, xuntamente co «slogan» «todo polo social», constituiránsen no «leit motiv» do novo réxime político.

A Comisión de Reforma traballou normalmente de agosto de 1985 ata a edición do Plan Cruzado, no 28 de febreiro de 1986, que galvanizou a atención do país e, por algún tempo, alimentou as esperanzas de tempos mellores, pola ilusión de que a inflación sería finalmente eliminada e, con ela, os problemas nacionais superados. A partir de aí, comezouse a pensar nun modelo de coordinación do proceso de Reforma que permitiese que esta fose executada polos propios órganos da Administración Federal, en apoio ó novo Plan.

Así, colocáronse baixo o mando único do Ministro de Administración o Programa Nacional de Desburocratización, antes ligado á Presidencia da República, e a Secretaría de Modernización e Reforma Administrativa, que estaba na Secretaría de Planificación, tamén vinculada á Presidencia. O Departamento Administrativo do Servizo Público - DASP xa era órgano integrante do Ministerio. Evitábanse, daquela, paralelismos e accións descoordinadas e integrábanse finalmente ás áreas de Modernización e Recursos Humanos. E aínda máis, coa creación dun grupo de traballo interministerial, foi posible chegar a un consenso en relación ós obxectivos e estratexias da Reforma e ó que se agardaba como «productos» dela. Esa estratexia ven descrita a continuación<sup>37</sup>:

#### 1.ª FASE:

- Comisión Xeral da Reforma:
- Creación da Comisión Xeral da Reforma da Administración Pública Federal
- Decretos núms 91.309 (4-6-85) e 91.501 (31-7-85).
- División en cámaras e comisións especiais.
- Elaboración de diagnósticos e directrices.

#### 2.ª FASE

- Advento do plan cruzado: 28-2-86.
- Transformación do DASP en SEDAP.
- Creación do GERAP - Grupo Executivo de Reforma da Administración Pública.
- Decretos / Proxectos de leis / Decretos-Lei.
- Estratexia gradualista.
- Reforma instrumental.

Dende o punto de vista dos recursos humanos, pensábase nunha efectiva valorización da función pública e nunha renovación de cadros. Con ese fin, créanse unha nova Secretaría de Recursos Humanos, e se fortalecen a Fundación Centro de Perfeccionamento do Servidor Público (FUNCEP), á cal se vincularon a Escola Nacional de Administración Pública (CEDAM). Á ENAP foille atribuída a misión de preparar cadros de carreira e novos cadros de dirixentes do Sector Público. O CEDAM quedou encargado de promover a preparación e reciclaxe dos servidores públicos chamados a ser eventualmente remanexados<sup>38</sup>.

O 3 de setembro de 1986, na Exposición de Motivos asinada polos Ministros de Administración, de Facenda e de Planificación, e aprobada polo Presidente José Sarney, foron deseñadas as directrices básicas de implantación da reforma/modernización, entre as que destacan:

- 1) racionalización e contención do Gasto Público
- 2) formulación dunha nova política de recursos humanos
- 3) racionalización da estrutura da Administración Federal

Os sucesivos Decretos ditados polo Presidente da República, en 1986/87, creando a Secretaría de Administración Pública da Presidencia da República (SEDAP), o Grupo Executivo de Reforma da Administración Pública (GERAP) e outros referentes ó catastro nacional de persoal civil, sistema de xerencia das contas e pagamento do persoal, procedementos de auditoría do persoal civil, mecanismos de acompañamento e control das axencias estatais, avogacía consultiva da Unión, extinción de entidades estatais, oficinas de representación, licitación e contratos no ámbito da Administración Federal. A Reforma, unha vez máis, coidou dos aspectos estruturais e procesais, pero incluíu tamén a preocupación polo cambio de mentalidade na xestión da cousa pública, e provocou valoriza-la función pública por medio dun amplo proceso de desenvolvemento de recursos humanos.

No ano de 1988, en plena efervescencia de discusións no Congreso Nacional sobre o papel do Estado, sistema de Goberno, dereitos civís, reivindicacións da sociedade e outros, para a elaboración da Constitución do País, o proceso de reforma enfriou, e pouca cousa máis se fixo que mereza ser destacada.

Restrospectivamente, débese recoñecer que foi un período fecundo, de moita reflexión, e sobre todo, cunha ampla participación dos diversos segmentos da Administración Pública e da Sociedade.

### 1.5) 5.º período: Consolidación democrática (1990)

En 1989, tras de 21 anos de Goberno autoritario e 5 anos de transición, o Brasil finalmente pode sentir o gusto dun proceso electoral libre e directo, en sufraxio universal que contemplou, mesmo, o voto dos analfabetos, garantido pola nova Constitución, promulgada o 5 de outubro de 1988. Para o pleito electoral, que se realizaría en dous turnos, co fin de garanti-la maioría absoluta ó que fose elixido, presentouse un grande número de candidatos das máis diversas ideoloxías e representando, ás veces, partidos políticos sen a mínima expresión. Os principais partidos —PDS, PFL, PMDB, PSDB, PT, PDT, PTB e PL—, concorreron cos seus líderes. Entre os pequenos partidos, xurdiu o PRN (Partido da Reconstrucción Nacional), rexistrado no Tribunal Superior Eleitoral, para abrigo-la candidatura de Fernando Afonso Collor de Melo, ex-gobernador de Alagoas, un dos máis pobres e menores Estados da Federación. Elixido no 1.º turno con 21 millóns de votos, nun colexio electoral de 84 millóns, Fernando Collor pasou ó 2.º turno, xuntamente con Luiz Ignázio da Silva, o Lula, líder metalúrxico do Partido de Traballadores, que obtivera preto de 12 millóns de votos. Confrontáranse así, no 2.º turno, un candidato dunha familia política tradicional, e un lexítimo representante das esquerdas, oriundo da clase obreira. Como era de esperar, a disputa do 2.º turno tomou rasgos de guerra aberta entre a dereita e a esquerda, con tódolos ingredientes coñecidos na América Latina.

O candidato Fernando Collor, apoiado nun forte esquema de «marketing político», conseguiu desfacer a imaxe de centro-dereita, por medio dunha proposta de Goberno que favorecía ós menos favorecidos ou ós «descamisados».

Na súa plataforma, Fernando Collor propuña un proxecto nacional, derivado da confrontación democrática de ideas e propostas que contemplasen os reais intereses da Nación. Velaquí algúns dos puntos esenciais desa plataforma:

«1. A preservación da cidadanía e a construción da soberanía nacional só se conseguíu pola previa definición das condicións para o desenvolvemento económico, como forma de tirar da miseria a millóns de brasileiros.

2. Para percorrer este camiño hai que resposta-las dúas cuestións simultaneamente: ¿Que papel lle caberá ó Estado? ¿Que lugar queremos ocupar no mundo?

3. O abismo que nos separa dos países desenvolvidos só será superado cun esforzo de décadas, esforzo orientado pola necesidade de nos integrar competitivamente na economía mundial.

4. En relación co Estado, consiero o combate á corrupción e o rescate da mobilidade e da dignidade do servizo público no Brasil, como pre-requisito ó exercicio de calquera cargo na administración brasileira.

5. Ese pre-requisito ten que ser acompañado dunha proposta clara para o Estado, que contemple a modernización da máquina e das súas relacións coa sociedade.

6. Aínda máis: pretendemos que se modifique a relación entre Estado e Sociedade, Estado e iniciativa privada, e que se avance na busca dunha nova alianza que supere a falsa dicotomía «estatismo vs liberalismo» ou «estatización vs privatización», que obscurecido o debate, è tornado o diálogo imposible.

7. Os brasileiros atoparán o espacio necesario para o seu desenvolvemento nun Proxecto de Reconstrucción Nacional, paulado pola moralización da vida pública e pola implantación das profundas reformas que o país precisa para liberta-las súas potencialidades.

Elixido o 15 de novembro de 1989, con 35 millóns de votos contra 31 millóns dados a Lula, Fernando Collor asumíu a Presidencia da República o 15 de marzo de 1990. Fiel ós seus compromisos de campaña, o novo Presidente lanzouse inmediatamente ó combate contra a inflación a través

dun paquete económico que, se non sorprendeu a ninguén, ocasionou un terrible impacto e atinxiu frontalmente ós que especulaban co capital, a través da retención de aforros e investimentos, e decretou o conxelamento de prezos e salarios, declarando guerra aberta á concentración de renda e á inflación. No plano administrativo, onde se centra o interese da discusión, desencadeáron unha Reforma Administrativa baseada nos principios de «rescate da eficiencia, lixidez do servizo público e adecuación da máquina estatal ás funcións esixidas do Estado pola idea retomada do desenvolvemento económico»<sup>41</sup>. En termos prácticos, renovou de inmediato a Administración Pública Federal, reducindo o número de Ministerios, de 22 a 12, fundindo varios deles e transformando outros en Secretarías Especiais da Presidencia da República. O cadro que segue compara a organización administrativa do Poder Executivo no 15 de marzo de 1985 e 15 de marzo de 1990.

Goberno Sarney (1985) Ministerios	Goberno Collor (1990) Ministerios
* Xustiza	* Xustiza
* Mariña	* Mariña
* Exército	* Exército
* Relacións Exteriores	* Relacións Exteriores
* Agricultura	* Educación
* Facenda	* Aeronáutica
* Traballo	* Saúde
* Educación	* Economía, Facenda e Planificación
* Aeronáutica	* Agricultura e Reforma agraria
* Industria e Comercio	* Traballo e Asistencia Social
* Minas e Enerxía	* Infraestrutura
* Transportes	* Acción Social
* Saúde	
* Desburocratización	
* Interior	
* Previsión e Asistencia Social	
* Comunicaciós	
* Cultura	
* Desenvolvemento Urbano e Medio Ambiente	
* Ciencia e Tecnoloxía	
* Reforma e Desenvolvemento Agrario	
* Administración	
	Secretarías Especiais
	* Cultura
	* Ciencia e Tecnoloxía
	* Medio Ambiente
	* Desenvolvemento Rexional
	* Deportes
	* Administración Federal
	* Asuntos Estratéxicos

A nova estrutura da Administración Pública Federal inspírase nos principios de racionalidade e economía, aínda que non teña sido tan simplificada como pregoada, por canto as Secretarías Especiais se constitúen en mini-ministerios, polo que representa en termos de redución de custos con cargos comisionados e funcións gratificadas e, sobre todo, pola agregación de actividades afíns baixo dun mando único. Hai, evidentemente, un risco considerable derivado das fusións de ministerios, que tal vez veña a comprometer a racionalidade pretendida. Trátase da dimensión dalgúns dos novos Ministerios, especialmente o de Economía, Facenda e Planificación, que engloba os dous anteriores —Facenda e Planificación— e parte do antigo Ministerio da Industria e do Comercio, e o de Infraestrutura, que abriga Minas e Enerxía, Transportes, Comunicaciós e tamén parte do antigo Ministerio da Industria e do Comercio.

No tocante ó rescate da dignidade da función pública, o Goberno vén perseguindo o seu obxectivo de eliminar distorsións no exercicio dos cargos, dimitindo funcionarios inventarios e colo-

cando outros en dispoñibilidade, para ser no futuro remanexados para outros órganos, onde o seu concurso sexa necesario. Esta tarefa árdua e antipática está confiada á Secretaría da Administración Federal - SAF, que substituíu á Secretaría da Administración Pública - SEDAP, do goberno anterior. Nesta conxuntura, tódolos Ministerios e demais órganos da estrutura federal tiveran que proceder a levantamentos das súas reais necesidades, e fornecer á SAF a relación de funcionarios considerados innecesarios ou dispoñibles, o que supuxo un desgaste moi grande.

Non é preciso dicir que o funcionariado público, a través dos seus sindicatos e representacións, entón en loita aberta contra o goberno, por non entender como a valoración do servidor público se podía traducir en despedidos masivos e outras medidas semellantes, amais do conxelamento de salarios.

Pasados 10 meses de goberno, a Reforma Administrativa continúa en marcha, baixo o mando da Secretaría da Administración Federal. Desta vez non foi constituída unha Comisión Xeral de Reforma, tal vez porque xa houbera exceso de diagnósticos, e a SAF vén actuando con toda a forza, case co mesmo carácter autoritario e impositivo que o antigo DASP. Hai, por tanto, unha determinación serla de proseguir coa «modernización» da máquina estatal, aínda que teña prevalecido ata agora o criterio de «desmonte», sen a contrapartida da mellora do proceso xerencial e da valoración de función pública.

No chamado «combate das *mordomias*», unha das plataformas de Goberno, a promesa foi cumprida. O Goberno colocou en licitación as residencias oficiais dos Ministros e promoveu a venda dos apartamentos funcionais ocupados por servidores do Poder Executivo, e van estimulando ós outros poderes a face-lo mesmo. O diñeiro que está sendo recadado, e chegará a case dous billóns de cruzeiros, deberá ser utilizado en programas sociais, especialmente na construción de vivendas populares para asentamento dos «sen teito», que sobreviven en condicións de miseria nas periferias das grandes cidades.

No tocante á desestatalización, o goberno vén promovendo a privatización de empresas estatais deficitarias ou innecesarias, cumprindo o seu compromiso de retorno á libre iniciativa.

Aínda é cedo para avallar se a estratexia de Reforma Administrativa adoitada é a máis acertada e se resultará en maior eficiencia e eficacia do sector público. Recoñécese, entretanto, que existe forte determinación política e, ata agora, continuidade na realización das propostas.

## 2) APRECIACIÓN DO PROCESO DE REFORMA

Kleber Nascimento, ó referirse ós estratexias de mudanza —e reforma administrativa é unha delas—, di que «toda estratexia de mudanza pode ser abstraída nun modelo analiticamente reducible a tres compoñentes básicos: un valorativo ou ideolóxico, un substantivo, e un operativo ou comportamental»<sup>42</sup>. No caso brasileiro, os compoñentes ideolóxico e substantivo teñen estado sempre presentes, o primeiro correspondendo ós presupostos e valores en que se fundamentaran as diversas reformas; e o segundo, referíndose ó contido da estratexia adoitada, sexa da globalista ou gradualista, a longo, medio ou curto prazo. En canto ó terceiro compoñente, o operativo ou comportamental, relativo ás formas de acción dos promotores e realizadores das reformas, que implica comunicacións bilaterais entre os axentes da reforma e os demais axentes do sistema administrativo, a experiencia brasileira demostrou —con excepción do período que precedeu á promulgación do Decreto-Lei n.º 200, de 1967, e do proceso desenvolvido na Nova República, 1985 a 1987—, que o poder reformador se illou, isto é, o grupo de reforma illase e non permite maior participación de outros segmentos envoltos e interesados.

Basicamente, as Reformas Administrativas no Brasil teñen incidido case sempre sobre estrutura e proceso, ou sexa, a organización formal, sen a necesaria atención ós aspectos comportamentais prevalecentes que influíron para o éxito ou fracaso da reforma.

O «rationale» das reformas brasileiras fundaméntase case sempre na premisa de que «maior eficiencia pode ser obtida se os amaños estruturais da burocracia facilitasen, e non obstruisen, o proceso administrativo»<sup>43</sup>. En consecuencia, redefínense liñas de autoridade e responsabilidade, fúndense ou subdivídense órganos, búscase desconxestionar a Presidencia da República, centralízalo control e descentralízalo a execución, delégase competencia, e concéntranse os re-

cursos, en fin, atácanse os elementos formais da burocracia, mais raramente os axentes da reforma se preguntan, por exemplo, se a descentralización administrativa é un problema de saber delegar, ou de *querer* aceptar delegación de responsabilidades ou en que medida a racionalidade das reorganizacions deriva en comportamentos irracionais<sup>44</sup>.

O carácter autoritario e impositivo de varias das reformas realizadas, amais de cohibir ou inhibir-lo senso participativo, moitas veces provocou resistencias e boicots que inviabilizaron as mudanzas organizativas pretendidas. Sen falar da reacción do Legislativo que ora retarda a tramitación ou deixa de aprobar proxectos, ora reactiva órganos extinguidos polo Executivo, diante de funcións e «hobbies» das partes prexudicadas. Este último aspecto ocorreu seguidamente no Goberno Sarney, botando por terra, en varias ocasións, as boas intencións do Presidente no senso de simplificar a máquina administrativa para axudar na redución do *déficit* público.

A ênfase en economía e eficiencia foi unha constante en tódalas propostas de reforma. Pero ten habido case sempre unha distancia moi grande entre o discurso e a práctica, a intención e a acción, o que corresponde, con todo, a un rasgo cultural brasileiro, o formalismo, aquí na acepción de Fred Riggs ó describi-las sociedades prismáticas. Iso ten feito que as ganancias iniciais en economía sexan perdidas no decorrer do proceso, cando alteracións estruturais tidas como conducentes á redución de gastos revélanse ó final inocuas, cando non provocadoras de desperdicio, pra non atinxir-la racionalidade desexada.

A valoración da función preséntase como máis un «wishful thinking» ou un aliciente, caídos no descrédito. É interesante notar que o discurso de Getúlio Vargas na súa plataforma de campaña electoral en 1930 é moi semellante ós do Presidente Sarney, en 1985, e Collor, en 1990. Nos tres casos, a promesa foi a de reducir-los cadros de persoal para, coa economía obtida, remunerar mellor ós funcionarios remanentes. Na práctica, a economía inicial pérdese máis adiante, coa contratación de novos servidores, para atender-lo clientelismo político, e os salarios, ó revés de aumentados, permanecen no mesmo chanzo ou son diminuídos, en función dos altos índices de inflación con que o País conviviu nos últimos 30 anos.

A eficacia do sector público foi dubidosa, para non dicir inexistente. O compromiso do servizo á comunidade e atendimento ó cidadán que paga a máquina administrativa co imposto que aboa revélase tan tenue que hoxe se observa un deterioro excesivo na prestación dos servizos esenciais de educación, saúde, vivenda, transportes e protección do medio ambiente.

Coa súa proposta de reforma actual, o Goberno pretende, máis dunha vez, adecuar-la máquina administrativa ó proceso de desenvolvemento económico, tornándoa capaz de sustentalo e contribuír para a inserción do país na «modernidade», entendida como a era vivida polos países desenvolvidos. Moito ten que ser feito para cumprir este desiderato. É preciso que haxa concienciación do Estado sobre o seu papel, e participación efectiva da sociedade no proceso de mudanza que o Estado pretende desencadear. Conxugados os esforzos, cada un asumindo plenamente as súas responsabilidades, as causas dos actuais problemas do Brasil poderán ser erradicadas e o progreso ocorrerá por vía de consecuencia. ¡Este é o desafío!

Aínda é cedo para avaliar onde nos conducirán as reformas actuais. As perspectivas, ó noso ver, non son boas, a xulgar polos fracasos anteriores, orixinados pola falta dunha efectiva vontade política de mudar, a pesar da determinación do Presidente Collor, aliada á escasa participación da sociedade na definición dos rumbos do País.

**NOTAS**

1. GARCIA, Rodolfo. *Historia Política e Administrativa do Brasil*. (Citado por COSTA, Clóvis F., «As Funções do Estado e o Papel da Administração Pública». Brasília, Revista do Serviço Público, ano 43, vol. 114, n.º 3, março/abril 1986, pág. 26).
2. WAHRLICH, Beatriz M. de S. *Reforma Administrativa na Era de Vargas*. Rio de Janeiro, Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1.ª Edição, 1983, pág. 3.
3. FRANÇA, Célio F. *Guerra Aberta ao Centralismo e Dirigismo, os Grandes Vilões*. Brasília, Fundação Centro de Formação do Servidor Público, Revista do Serviço Público, ano 42, vol. 113, n.º 1, nov./dez. 1985, pág. 19.
4. MARCELINO, Gileno F. *A Reforma Administrativa e sua Comunicação: A Prática do Governo e a Versão da Imprensa*. São Paulo, Universidade de São Paulo, tese de Livre Docência, 1988, pág. 42.
5. Op. cit., págs. 6 e 7.
6. Ibid., pág. 7.
7. Ibid., pág. 11.
8. BERTERO, Carlos Osmar. *Administração Pública e Administradores: Perspectivas Históricas e Eventos Recentes*. Brasília, Fundação Centro de Formação do Servidor Público (FUNCEP), 1985.
9. MARCELINO, Gileno F. *Evolução do Estado e Reforma Administrativa*. Brasília, Secretaria de Administração Pública de Presidência da República, Serie «Reforma Administrativa», 1.ª Edição, vol. 1, 1987, pág. 10.
10. Idem., pág. 20.
11. WAHRLICH, Beatriz M. de S. *Reforma Administrativa Federal Brasileira: Passado e Presente*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, Revista de Administração Pública, ano 8, n.º 2, abr./jun. 1974, págs. 30 a 33.
12. PAIVA NETTO, Jacintho. *Contribuição ao Estudo dos Problemas de Reforma Administrativa do Governo Federal no Brasil*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, Revista de Administração Pública, vol. 8, N.º 3, jul./set. 1974, pág. 42.
13. Idem.
14. Ibid., pág. 43.
15. WAHRLICH, Beatriz M. de S. *Reforma Administrativa Federal Brasileira: Passado e Presente*. Op. cit., págs. 33 e 34.
16. Idem., págs. 34 e 35.
17. Ibid., pág. 37.
18. Ibid.
19. Ibid., pág. 38.
20. Ibid., pág. 39.
21. Ibid., pág. 42.
22. Ibid., pág. 43.
23. Ibid.
24. Ibid., pág. 44.
25. PAIVA NETTO, Jacintho. Op. cit., pág. 47.
26. WAHRLICH, Beatriz M. de S. *Reforma Administrativa Federal Brasileira: Passado e Presente*. Págs. 50 a 52.
27. PAIVA NETTO, Jacintho. Op. cit., pág. 49.
28. Idem., pág. 50.
29. WAHRLICH, Beatriz M. de S. *Reforma Administrativa Federal Brasileira: Passado e Presente*. Págs. 62 e 53.
30. Idem., págs. 53 e 54.
31. Ibid., págs. 52 e 63.
32. MARCELINO, Gileno F. *A Reforma Administrativa e sua Comunicação: A Prática do Governo e a Versão da Imprensa*.
33. Idem., págs. 64 e 65.
34. Ibid., pág. 67.
35. SARNEY, José. *Discurso pronunciado na instalação da Comissão Geral da Reforma Administrativa*. Brasília, Palácio do Planalto, 31 de julho de 1985.
36. Idem.
37. MARCELINO, Gileno. Op. cit., pág. 70.
38. Idem., págs. 71 e 72.
39. Ibid., págs. 79 e 85.
40. Diretrizes de Ação do Governo Fernando Collor, 1989 (mimeo).
41. Idem., pág. 17.
42. NASCIMENTO, Kleber T. *Reflexões sobre Estratégia de Reforma Administrativa: A Experiência Federal Brasileira*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, Revista de Administração Pública, ano 1, 1967, 1.º semestre.
43. Idem., pág. 21.
44. Ibid., pág. 22.



# CRÓNICA



# Crónica da Conferencia Internacional sobre reforma administrativa en gobernos rexionais, do 15 ó 18 de xaneiro de 1991

Os días 15 a 18 de xaneiro de 1991, celebrouse na EGAP, en Santiago de Compostela, a «Conferencia Internacional sobre Reforma Administrativa en Gobernos Rexionais».

As dúas primeiras xornadas, adicáronse á exposición das experiencias e proxectos habidos en diferentes Estados estranxeiros neste eido, en tanto que as dúas segundas, ás experiencias de reforma administrativa na Administración Central e nas diferentes administracións autonómicas do Estado español.

Do coñecemento e análise destas, tratase de extraer conclusións operativas cara á reforma que o Goberno galego está a realizar na Administración autonómica.

Indicar que o que aquí se sinala, alén dalgunhas referencias puntuais, é o exposto polos relatores nas súas intervencións. Vén a conto esta advertencia porque o contido das conferencias non sempre coincidiu co relatado polos congresistas nas súas conferencias escritas.

## 1.—A REFORMA ADMINISTRATIVA NOS PRINCIPAIS PAÍSES DO MUNDO

Tras das presentacións, o primeiro en intervir foi o Sr. RICHARD GHEVONTIAN, Maitre de Conférences, da Facultade de Dereito e Ciencias Políticas de Aix-Marseille.

A súa intervención xirou fundamentalmente arredor de dúas cuestións: A Reforma da Administración territorial do Estado francés e a Análise do Proxecto de Reforma do Estatuto Territorial de Córcega.

Polo que atinxe á Reforma da Administración Territorial da República Francesa, esta conténse nun Proxecto presentado no mes de agosto de 1990 polo Ministro do Interior á Asemblea Nacional baseado en catro eixos fundamentais:

- 1) A reforma da Organización Territorial do Estado.
- 2) A modernización e democratización da vida local.
- 3) A cooperación entre os entes locais.
- 4) A cooperación descentralizada dos entes locais e rexionais franceses con outros estranxeiros.

Trátase, segundo Ghevontian, de volver en certo modo ós anos 60, cando a rexión empoleirouse a elemento fundamental da Reforma da Administración da República.

Polo que se refire ó proxecto de Reforma do Estatuto Territorial de Córcega (tamén sometido polo Ministerio do Interior á consideración das Cámaras), debemos salientar que amais de supoñela extracción de Córcega do Dereito común rexional ó que se suxeitaba dende 1982, presenta dúas novidades moi importantes:

- 1) O recoñecemento, no artigo 1, do proxecto do «Pobo Corso» de acordo coa moción aprobada pola Asemblea Corsa o día 13 de outubro de 1988, e que pode ocasionar problemas de consti-

lucionalidade á luz do artigo 1 da Constitución francesa de 1958, que proclama o principio de indivisibilidade da República.

2) Recoñecemento no artigo 2 do proxecto, da Illa de Córcega, como unha «Colectividade Territorial da República» ó abeiro do artigo 72 da Constitución francesa. Isto supón, dunha banda o recoñecemento para Córcega dunha organización política peculiar, baseada nun Consello Executivo e unha Asemblea (con funcións deliberantes non lexislativas) elixida por sufraxio universal. Temos que indicar que a regulación do Consello Executivo ocasiona de novo problemas de constitucionalidade ó establecer figuras novas para o Dereito francés, coma é a da «moción de desconfianza», unha caste de moción de censura constructiva; doutra banda recoñécense á Illa de Córcega maiores competencias que ás rexións sometidas ó dereito rexional común, principalmente en materia cultural, económica e social.

A continuación tocaría a exposición do que se leva feito noutro dos países do noso entorno; así, os señores MASSIMO VARI e IGNAZIO SCOTTO, expoñeríanos o que en Italia se está a facer neste eido:

O Sr. MASSIMO VARI, Conselleiro do Tribunal de Contas Italiano, falou sobre os «controles e responsabilidades con referencia ó novo Ordenamento das autonomías locais, na Lei de 8 de xuño de 1990». Faría o relator unha análise das novidades que a devandita Lei introduce no réxime local italiano, partindo especialmente da flexibilización do ata entón abafante control que se exercía sobre os entes locais, e que mesmo, apunta, podía chegar a viola-la autonomía local. Serían estas novidades:

- 1) O control referíase, non ós actos dos entes locais, senón ós programas.
- 2) Establécense límites precisos do contido da acción de goberno e de xestión dos entes locais.
- 3) Reforzamento do control social, cidadán, como último medio de control, cando os demais non funcionan.

Polo que atinxe ó Tribunal de Contas, son dúas as notas anovadoras introducidas pola Lei de 8 de xuño de 1990:

- 1) Aumento da súa xurisdición: o control que vña exercendo sobre a Administración da República, espállase agora ás administracións locais.
- 2) Redución do prazo de prescrición da acción de responsabilidade, de 10 a 5 anos, non podendo í-lo Tribunal contra os herdeiros.

Sinalarase, finalmente, que con este aumento do seu ámbito de control, faise imposible que un só Tribunal de Contas poida, dende Roma, exercer eficazmente este control, avogando o relator pola creación de Tribunais de Contas rexionais, de acordo cos principios de descentralización e igualdade.

O profesor IGNAZIO SCOTTO, Presidente do Centro Italiano de Estudos Administrativos, falaría, pola súa banda, sobre o «Procedemento administrativo en Italia: novas fronteiras centrais e locais», analizando dúas leis aprobadas no ano 1990: unha que establece as normas xerais do procedemento administrativo (Lei do 7 de agosto de 1990) e outra a xa mencionada Lei de autonomías locais.

A primeira delas ven enche-lo baleiro dunha norma xeral que unificase as diferentes normas procedementais sectoriais. O seu punto de partida foron dous proxectos de lei elaborados pola chamada «Comisión NIGRO», que, con cativas reformas, se trasladaron integramente ó texto da lei. Procurábase a participación cidadá na procedemento, o que, segundo o relator, é representativo da inxenuidade do lexislador, dado que as anticuadas estruturas administrativas non están preparadas para permitilo.

Os principios xerais desta lei son os seguintes:

- a) Economía, eficacia e publicidade.
- b) Necesidade de que todo procedemento comezado, remate cunha resolución expresa.
- c) Necesidade de que toda resolución administrativa estea motivada.

A lei introduce, no marco destes principios, unha serie de novidades procedimentais salientables:

- a) Introdución do chamado «responsable do procedemento», titular dos poderes de impulso e instrución, que ten a tarefa de facelo concluír.

b) A regulamentación da participación dos interesados no procedemento, chegándose á participación dos interesados no procedemento, chegándose a permitir negociar a resolución final cos interesados, xurdindo así a diferenza entre ACORDOS INTEGRATIVOS (froito da negociación cos interesados) e os EXECUTIVOS.

c) Restablécese o instituto da «Conferencia de Servicio», que substitúe a decisión colexial pola competencia de cada organización administrativa. A Administración pode prescindir desta decisión colexial para non interromper o procedemento, agás en supostos especiais.

d) Regúlese tamén na lei, o dereito de acceso dos cidadáns ás fontes de información pública. Este dereito de acceso, verdadeiro dereito subxectivo do cidadán, é un presuposto indispensable á súa participación no procedemento.

Polo que atinxe á segunda das leis referidas, salientou o relator a mudanza que supón verbo do réxime local anterior, que básicamente proviña do texto único de 1915. Trátase, pois de artellar legalmente o principio de autonomía local, recoñecido no artigo 5 da Constitución Italiana.

De acordo con esta lei os entes locais «teóricos» serían: a Provincia, os Concellos ou Comunas e as Áreas Metropolitanas de nova creación.

Establécense as normas procedementais ás que estes entes han de suxeitar na xestión de servizos públicos que teñen asignados: un reparto de competencias por sectores orgánicos de actividades, os principios de cooperación entre os diferentes entes e a participación cidadá amais da simple actuación colectiva, por medio de institutos como o referendo consullivo local, intervención dos interesados no procedemento, a acción popular e o Defensor do cidadán.

En definitiva, a República italiana entra nunha nova xeira institucional, caracterizada pola transparencia dos procedementos administrativos e a participación dos interesados no iter formativo da vontade administrativa.

A seguir, o Sr. ELÍAS QUADROS disertou sobre a reforma administrativa na República portuguesa. Sinalou que hai xa máis de 25 anos, se está a falar en Portugal de reforma administrativa, aínda que entendendo por tal, unha simple adecuación dos medios ós fins, que non logrou que os cidadáns e as empresas seguisen a ver a Administración coma algo alieo. Chégase así á que nos anos oitenta se chama o divorcio entre Administración Pública e sociedade, que motivou ó Goberno a pescudar que era aquilo que os cidadáns agardaban da Administración, basicamente, un contacto doado e cortés coas instancias administrativas, unha información clara sobre os seus dereitos e deberes, unha resposta administrativa pronta e eficaz, gratuidade —ou alomenos, menor onerosidade— das prestacións administrativas.

No plano orgánico, estas preocupacións plasmáronse na creación do Ministerio para a reforma administrativa (1985), que desapareceu despois para dar paso a un equipo de 12 expertos.

O modelo de reforma administrativa proposto, resúmese no concepto de «revolución copernicana da Administración Pública», baseada en novos principios informadores da actividade administrativa: en primeiro lugar, partir das realidades concretas, para chegar ós conceptos xerais (non o público en xeral, senón un cliente concreto). En segundo termo, máis que teimar na igualdade, facelo no achegamento ás necesidades do cliente. En terceiro lugar, pasar dunha administración imperativa a outra participativa, e finalmente, enfatizar nos resultados, máis que nos procedementos.

Os obxectivos básicos deste proceso de reforma entre 1987 e 1990, foron o de persistir na orientación de servizo, mellora-la xestión dos recursos (eficiencia), dignificar os acentos da Administración e a desburocratización.

Salientou que o feito de se realizar esta reforma por medio dun equipo de só 12 persoas é posible por contar este cun forte e decidido apoio político por parte do Goberno, a máis de contar coa axuda de equipos e axentes de animación desta reforma a diferentes niveis (grupos de innovación e progreso, equipos desburocratizadores, consellos de usuarios, comisións administración-empresa...).

A estratexia desta reforma en marcha renuncia ós programas globais, operando a un nivel máis simple: lanzamento de ideas, fomento da creatividade dos axentes implicados na reforma... Comezar por facer o máis doado, o máis obvio, no entendemento de que estas iniciativas primeiras xenerarán despois outras. Nesta liña, a reforma instrumentalizouse por medio de programas anuais

(achegamento da Administración ós clientes; nova relación dos clientes cos servizos públicos; atención especial ás empresas; administración aberta, administración dos cidadáns).

Polo que respecta ós resultados xa logrados, cómpre salientar a promulgación de máis dun cento de instrumentos legais para a desburocratización e a descentralización.

En definitiva, a reforma administrativa, impón unha serie de esixencias para os *funcionarios* (pensar no produto que presta, e pensar tamén na especificidade de cada cliente), para os *clientes* (que reivindicque, pero tamén que participe) e para os *medios de comunicación* (que critiquen a Administración Pública, pero tamén que valoren o positivo).

De seguido, o Sr. JANUSZ LETOWSKY, Director do Instituto do Estado e do Dereito da Academia Polaca das Ciencias, falou sobre a reforma administrativa en Polonia, principalmente, facendo un repaso da situación política e económica do país, do que dixo ser «un laboratorio da re-transición do socialismo ó capitalismo», proceso sobre o que non hai experiencia práctica nen teórica.

Nun ton pesimista, subliñou que á Administración polaca tóca lle escoller entre situacións máis, trágicas ou catastróficas, de xeito tal que en Polonia, máis que de reforma administrativa, cumprirá falar directamente da creación dunha nova Administración.

No plano das reformas administrativas en curso, fixo unha avaliación crítica do proxecto de reforma das Administracións locais, proxecto louvable no papel, mais chamado ó fracaso na práctica: a autoxestión local naufraga perante o desinterese da poboación (da que só o 45% participou nas eleccións locais), amais de supór esta reforma un aumento da presión fiscal ó se ter de soste estes novos entes locais cos seus propios impostos.

Neste proxecto de lei, o goberno Mazowiecky introduciu a figura do *prefecto*, coma un segundo grao de carácter inquisitivo. De novo, a indiferencia ou aceptación da doutrina científica diante deste recorte da autonomía local, como se o carácter democrático do goberno xustifícase todo.

En definitiva, a avaliación por forza ten que ser pesimista; o desinterese popular na política non se compadece cunha boa marcha da economía; por poñermos só un exemplo o librecambio da moeda fai que os bens de consumo sexan máis baratos fóra que na mesma Polonia.

Dona IRENE ANDREASSEN, presentou o relatório titulado «A Reforma Administrativa en Noruega», facendo referencia a 3 temas principais:

No referente á división do traballo no sector público noruegués cómpre salientar que arredor do 25% da forza de traballo se atopa empregada no sector público, estando tamén o 25% do PIB adicada ó financiamento da Administración Pública. Dos tres niveis de administración territorial en Noruega (nacional, rexional e local), os dous últimos, chamados xenericamente sector comunal, empregan as dúas terceiras partes da forza laboral na administración pública. O eido competencial dos gobernos locais e rexionais abranguen sectores tan importantes coma a saúde, cultura, educación primaria e media..., sen embargo o goberno rexional ten moita menos importancia que o local ou o central, tendo como competencias fundamentais as referidas ós hospitais públicos e ás escolas públicas de educación media.

A reforma da Administración pública noruega vai cara a unha administración máis pequena e eficaz coa esixencia dunha mellora dos servizos e unha redución dos custos. Os obxectivos fundamentais desde proceso de modernización serían:

a) A definición e consecución de obxectivos concretos e claros.

b) A mellora dos servizos públicos, simplificando a existencia e impulsando o espallamento da tecnoloxía informática como elemento racionalizador.

c) Unha política de mellor aproveitamento de recursos humanos; tendencias todas que se resumen nun obxectivo único: revitalizar e renovar as institucións públicas.

Entre os anos 1960 e 1970 as actividades municipais experimentaron unha forte expansión coa conseguinte proliferación de Axencias e Comités Públicos. Fronte a esta situación abordouse en 1986 unha primeira reforma desta administración comunal: os gobernos locais poderán desenvolver calquera tarefa que non lles estea expresamente prohibida pola lei, o que supón recoñecerlo máis amplo ámbito á autonomía local de acordo coa tendencia dos últimos dez ou quince anos en Noruega. ¿Cál é o camiño para modernizar a administración comunal? Algúns ven os gobernos rexio-

nais coma un elemento burocrático e antigo, propoñendo a delegación das poucas actividades que lle son propias ben ós gobernos locais, ben ó goberno central; outros, critican o excesivo gasto que a proliferación de administracións locais supón para o país, ou o xeito en que os gobernos locais usan dos fondos públicos de que dispoñen.

A reforma máis coñecida da administración comunal en Noruega é o programa chamado *comuna libre* recollido nunha lei de 1986, que permite experiencias piloto desde programa; o resultado destas agárdase para fins deste ano. As áreas de experimentación son:

- a) maior capacidade de organización das actividades administrativas locais,
- b) redución do control central sobre as disposicións locais e
- c) maior liberdade de asignación dos recursos financeiros.

Con todo, este programa ten uns límites constitucionais como son a prohibición de enfeblecer a protección legal do cidadán ou de aumenta-la presión fiscal. A idea básica do programa é que non vén imposto polo poder central senón que se basea na posibilidade das autoridades comunais de deseñar novas políticas e novos servizos públicos en relación coas súas peculiares necesidades.

Os resultados iniciais do Programa demostran que os grandes retos do futuro atópanse na creación de áreas de experimentación que flexibilicen a actual división administrativa do traballo do sector público nos tres niveis. O desafío está en ve-lo Sector Público coma unha empresa integrada.

O Sr. NICK SCOTT Senior Lecturer in Administration, na Facultade de Canberra, abordou o tema da «Reforma Administrativa en Australia». Despois de introducir á audiencia nos antecedentes que mostraban a necesidade de reforma administrativa no seu país, indicou que os resultados dunha investigación realizada nos anos setenta aconsellaban, entre outras medidas, a mellora no recrutamento do persoal, a mellora das estruturas, a revisión do método ideolóxico, un menor control de detalle das actividades departamentais pola tesourería, a importancia do profesionalismo e da independencia política dos funcionarios, etc.

A partir do ano 1975, o goberno Fleisher introduciu as seguintes reformas nas Leis administrativas:

- a) Introducción dunha instancia case xudicial á que pode acudir o cidadán e a posibilidade de que esta logre, ademais, axuda de expertos na materia.
- b) Introducción do «ombudsman».
- c) Introducción da Lei de revisión de sentencias administrativas, creadora dun tribunal revisor e dun Consello de Revisión Administrativa.
- d) Promulgación da Lei sobre Liberdade de Información, que supuxo o libre acceso ós documentos públicos.

A administración laborista, que goberna dende hai nove anos, empéñase na tarefa de racionalización da Administración, baseándose en recomendacións do chamado «Informe Kuns» e en experiencias americanas e canadanas. O Sr. Nick Scott resumiu o programa de reforma do goberno laborista nos seguintes puntos:

- a) Reformas para a promoción da responsabilidade civil. Segundo as cales cada Departamento elaborará programas anuais que se irán desglosando ata que cada dirixente responda dun obxectivo anual.
- b) Dirección por obxectivos, cun sistema paralelo de avaliación que supervise o cumprimento daqueles.
- c) Disolución da Xunta de Administración Pública, que limitaba excesivamente a liberdade de actuación de cada Departamento, e a creación dunha Comisión de Servizo Público depurado de todo carácter político e encargado de diversas cuestións (recrutamento, retribución...).
- d) Reformas económicas no nivel departamental.
- e) Privatización de organismos gubernamentais (como por exemplo, os cárceres e os servizos de vixilancia).
- f) Reformas para conseguir a orientación cara ó cliente dos órganos públicos.
- g) Reformas nos servizos públicos, para dar igualdade de oportunidades ás mulleres, ós abortivos, etc.

Para o Sr. Nick Scott, outro aspecto fundamental da reforma administrativa foi o ataque frontal

contra a corrupción política, cuns resultados que Incluso fixeron cae-lo Goberno en Queen Island e varios dos seus membros foron condenados á cadea.

Ultimamente vense cuestionando a reforma do sistema de relacións entre os Estados e a Federación, que pode levar, a xuízo do Sr. Scott a un novo modelo federal na próxima década.

A seguir, o Sr. CHRISTOPH HAUSCHILD, Director de Investigación do Instituto de Investigacións da Administración Pública na Escola Superior de Ciencias Administrativas de Speyer falou da «Reforma Administrativa en Alemaña».

Comezou a súa intervención sinalando que os proxectos de reforma en Alemaña fracasaron rotundamente, polo que lle pareceu máis axeltado falar da historia dos proxectos de reforma que da reforma mesma. Foi por iso polo que empregou o termo «modernización», por canto non reflicte tanto o cambio das estruturas básicas a través de grandes proxectos, como o intento de mellora-los servizos á vista da integración europea e da maior complexidade dos servizos públicos.

Un dos principais obxectivos de modernización en Alemaña é o sector do persoal, especialmente nos Lander, onde os problemas se agravan nos últimos tempos por dous factores: *dunha banda*, os baixos salarios e as poucas perspectivas dos funcionarios; *doutra banda*, a pirámide de idade desfavorable, que evidencia un alarmante envellecemento da poboación.

O Sr. Hauschild destacou o labor realizado en Alemaña polas Escolas de Formación de Funcionarios a través de cursos intensivos e breves. Ademais, sinalou a necesidade de realizar cursos de formación de «Mandos», orientados á educación dos directivos para que poidan facer fronte á ofertas exteriores, poidan tomar decisións con seguridade e sexan flexibles e sensibles ás súas tarefas.

Finalmente, apuntou dous problemas coxunturais que complican o panorama: en primeiro lugar, a integración europea, que favorece a participación de cidadáns estranxeiros na función pública alemana; e en segundo lugar, a unificación alemana, que uniu dous mundos diferentes, con sistemas funcionariais radicalmente distintos e que basicamente impón a necesidade de reciclar os funcionarios da RDA que accedían ós seus postos cunha calificación esencialmente ideolóxica.

O mércores abriu o ciclo de conferencias o Catedrático de Dereito Público da Universidade de Bos Aires, Sr. J.C. CASSAGNE, cun relatorio sobre «A Reforma Administrativa en Arxentina».

A primeira parte da súa intervención centrouse en destaca-la actual crise do «Welfare State» e a necesidade do xurdimento dunha nova concepción: a do «Estado Subsidiario», organización binaria que se integra cunha unidade de superior xerarquía que exerce as funcións indelegables (xustiza, defensa, seguridade, relacións exteriores e lexislación) pertencentes ó Estado como comunidade perfecta e soberana, unidade que se completa con outra, mediante funcións desenvolvidas por un conxunto de organizacións menores que cumpren unha misión supletoria da actividade privada (educación, saúde e servizos públicos).

O profesor Cassagne manifestou que o ordenamento positivo arxentino recolle o principio de subsidiariedade a través dunha triple fundamentación:

- a) o propósito de que o Estado non realice todo aquilo que poden levar a cabo os particulares e as comunidades menores,
- b) a declaración das empresas suxeitas á privatización formulada nos Anexos da Lei n.º 23.696,
- c) a delegación no Poder Executivo para proceder a derrogar cláusulas legais que obstaculicen a privatización, desmonopolización ou desregulación.

Os principais instrumentos e medidas utilizadas para desmonta-lo sistema do «Estado Benefactor» son, segundo o Profesor Cassagne:

- 1.—A reestructuración e racionalización administrativa.
- 2.—A desregulación e desmonopolización de actividades.
- 3.—A privatización de actividades públicas e privadas.

Tras desenvolver cada unha destas medidas, o relator recalcou o interese con que todo isto se está realizando en Arxentina, e sinalou que non obstante os esforzos realizados aínda quedan importantes cousas por facer, especialmente no eido da racionalización administrativa, a diminución efectiva do poder sindical e a protección dos consumidores e usuarios.

Para conseguí-los obxectivos desexados, requíranse dous ingredientes que o Profesor Cassagne estima fundamentais en calquera proceso de cambio socio-económico: o consenso dos gober-



nantes e a firmeza na execución das políticas articuladas. Nas actuais circunstancias é difícil precisar se isto ocorrerá ou non; pero é necesario intentalo para que Arxentina se integre de novo no mundo civilizado e poida construí-lo camiño cara ó desenvolvemento e o crecemento económico.

Momentos despois, o Sr. THOMAS D. LYNCH, profesor de Administración Pública da Universidade de Florida, fixo un percorrido histórico do que foi a Administración estadounidense, dende a Constitución de 1776, cando o sector privado era o motor do país («o menor goberno é o mellor goberno», segundo o presidente Jefferson), ata hoxe en día, cando o forte déficit público está a cuestionar os clásicos dogmas forzando á reformulación do papel do sector público nun país.

A partir da II Guerra Mundial, a principal preocupación foi restablece-la economía e crear un novo marco para o comercio mundial e multilateral. Como resultado desas aspiracións, xurdiron tres bloques comerciais principais: A CEE, EE.UU. (que pretende reaccionar contra dos cambios producidos en Europa a raíz da creación de Mercado Común, e así nace a «Asociación para o libre comercio» entre EE.UU. e Canadá) e o Pacífico.

Neste marco, o Sr. Thomas D. Lynch considera que os elementos claves de calquera proceso de reforma son: a competitividade económica, orientada a alcanza-lo mellor nivel de vida; a utilización eficaz dos recursos e a promoción da empresa privada e mixta; e a busca da maior eficacia dos servizos fundamentais.

Posteriormente, falou o Sr. ETIENNE DE RICK sobre «A Reforma Administrativa na Comunidade Flamenca», centrándose no proceso de reforma que se aprobou o sete de decembro do ano pasado, que ten como liñas básicas:

a) Creación dun novo Ministerio da Comunidade Flamenca, constituído por seis Departamentos: de Coordinación, de Asuntos Xerais, de Ensino, de Axuda Social, de Saúde e da Cultura, Emprego e Medio Ambiente e Infraestrutura.

b) Estes seis Departamentos teñen que funcionar como unha soa entidade, aínda que respectando cada un a autonomía dos outros. Aparece revalorizada a figura do Secretario Xeral, que actuará como xefe de tódolos Departamentos.

c) A comunicación co poder político intensificarase a través do Secretario Xeral do Departamento de Coordinación.

En canto á estrutura da Administración Flamenca, o Sr. Etienne de Rick diferenciou dous niveis:

1.—Horizontal, composto polo conxunto das dependencias estruturadas nun determinado Departamento.

2.—O de coordinación, a través do Departamento de Coordinación.

Outro obxectivo da reforma é, segundo o relator, o réxime estatutario dos funcionarios. O cadro de persoal aparece establecido a longo prazo (que empregos van permanecer e cales desaparecerán). Ademais, tamén se prevén outras medidas: reforma do sistema de recrutamento, creación xeneralizada de «equipos de proxecto» (departamentais e interdepartamentais), mobilidade interdepartamental, etc.

Polo que atinxe ó Brasil, o Sr. D. PAULO SOARES EDLER Secretario de Administración Xeral do Ministerio de Educación e Ciencia, presentou o relatorio «Experiencias da reforma administrativa en Brasil. Presupostos e resultados».

Comezou analizando os tres grandes períodos da Administración brasileira no século XX.

En primeiro lugar, o período subseguente á chegada de Getúlio Vargas ó poder (1930 a 1964). Deste cómpre salienta-lo feito de que foi na mesma cando se fixaron as estruturas básicas da Administración brasileira actual (os Ministerios e as Delegacións do Goberno Federal perante os Estados federados), e tamén cando xurdiron as primeiras tentativas de reforma, diante da grande envergadura acadada pola Administración, tentativas que se centraron en sectores específicos (siderúrxico, do automóbil...).

En segundo termo, a etapa de Gobernos militares (de 1964 a 1985), e na que se establecen unha nova estrutura orgánica da Administración brasileira (Decreto-lei 200 de 1967), houbo de novo unha grande proliferación de empresas públicas, xurdiu unha nova clase dirixente formada na Escola Superior da Guerra, cunha nula sensibilidade política, que provocou en certo modo o afastamento

mento entre a sociedade e a Administración. No eido da reforma administrativa, houbo intentos de desburocratización, mesmo coa creación dun Ministerio ad hoc, e usando como instrumentos a privatización e a desregulación.

A terceira etapa sería a da transición democrática, de 1985 a 1990. É un período de grandes expectativas, dunha intensa participación e debate sociais en todo o atinxinte á reforma administrativa, pero sen se ter chegado a resultados concretos. As conclusións máis importantes obtidas desta reflexión, serían: a necesidade de conseguir unha Administración Pública posta á atención dos clientes, unha melrande participación cidadá e unha maior transparencia da acción administrativa.

Elaboráronse neste período tres proxectos de lei, que finalmente non foron remitidos ó Congreso (unha nova lei orgánica da función pública, outra para o establecemento dunha carreira funcional, e unha lei reguladora das relacións dos funcionarios co Goberno).

Finalmente, o Goberno de Collor de Melo, xurdido das eleccións de 1990, inclúe dentro do seu programa «Brasil novo», catro grandes reformas: a Patrimonial (regularización do patrimonio público), a Económica (loita contra a inflación), a Fiscal e a Administrativa, dentro da cal os obxectivos —algúns xa alcanzados— son: a redución a 12 dos actuais Ministerios, o rescate da eficiencia do sector público, axeitamento do aparello do Estado ás funcións que lle son propias, determinando o modelo de sociedade que se quere para o Brasil (un Estado novo máis pequeno, pero máis eficaz no cumprimento das tarefas que lle son propias). Lóxicamente, esta redución vaise atopar cunha chea de atrancos: oposición sindical, corporativa e mesmo social (atendendo ó dato de que o sector público brasileiro emprega a mais de 2/3 da poboación activa do país).

Para concluír, cómpre sinalalo seguinte:

a) Con carácter previo á reforma da Administración, cómpre un debate sobre o tipo de sociedade que se pretende, e que caste de Estado cumpre para que aquela alcance os seus fins.

b) Contar con recursos humanos dotados da competencia e cualificación necesarias para face-la reforma posible.

A continuación, o Sr. ORTIGUEIRA BOUZADA, Catedrático de Economía de Empresa na Universidade de Sevilla, dedicou o seu tempo ó tema «As reformas na organización da acción. Sistemas de apoio».

Comezou facendo un balance das reformas dos últimos anos e chegando á conclusión de que, ademais dos resultados positivos acadados, houbo erros e fracasos que puideron evitarse cunha maior reflexión e un maior rigor. Ó seu xuízo, a clave para afronta-la reforma reside na acción pensada ou na esfera da organización da acción. Neste eido, e co fin de evitar posibles fracasos, ofrece un modelo normativo de deseño (Xabre) que integra tres grupos de variables en interacción:

a) De deseño, que definen a sofisticación do sistema que se elixe para cada Administración,

b) Situacionais, que tipifican o sistema do espazo no que se quere poñer en práctica o modelo de reforma,

c) Intermedias, que tratan de logra-la coherencia entre a Administración e o entorno interno (eficiencia), e entre a Administración e o entorno externo (eficacia), mediante a relación das dúas variables anteriores.

Estas tres variables definirán o grao de sofisticación e o sistema de pilotaxe idónea para cada Comunidade Autónoma.

O Sr. Ortigueira tentou explicar como un sistema de pilotaxe pretende superar dunha situación de «non éxito». A base do éxito será a coherencia, en dous ámbitos:

a) Coherencia interna —a eficiencia, que supón equilibrio, estabilidade, coordinación e integración de órganos, autoorganización,—

b) Coherencia externa —a eficacia, que require a capacidade de adaptación, aproveitamento das oportunidades e eliminación de ameazas—.

Dentro da pilotaxe planificada, o Sr. Ortigueira diferenciou dous tipos de actividades: dunha banda, as actividades correntes (actuais e operativas), que terán unha función catalizadora da coherencia interna; doutra, as actividades novas (estratéxicas), que terán unha función de apoio á coherencia externa.

Todo isto desembocou nun modelo base, o que o Sr. Ortigueira deu en chamar «Salvora», que consta de catro ciclos: o de planificación estratéxica, o de programación estratéxica, o de presupostación estratéxica e o de control estratéxico. Como todo modelo de reforma, baseará o seu éxito no grao de reflexión e rigor que conleve, e no grao de coherencia interna e externa que supoña.

A continuación, o Sr. VAN DE DONK, Profesor de Dereito Público da Universidade de Tilburg (Holanda), falou da «Reforma Administrativa nos Países Baixos».

Comezou a súa exposición cuestionando o vello modelo de burocracia Weberiana, a raíz da situación actual da Administración Pública, á que calificou de xungla administrativa ou rede incontrolable de organizacións inflexibles que só teñen éxito en alcanza-los seus obxectivos fundamentais: medrar en tamaño e ter máis poder. Ineficiencia, inflexibilidade, ineficacia, centralismo e control, son, todos eles, sinónimos do termo «burocracia», ou máis ben «burocratismo».

O Profesor Van de Donk destacou dous tipos de iniciativas de reforma:

- a) Iniciativas de reforma de xestión interna, dirixidas a mellora-la eficiencia.
- b) Iniciativas de reforma de xestión externa, dirixidas á mellora da eficacia.

A primeira estratexia da reforma da Administración Pública pasa pola reforma da súa administración interna. Tratarase de construír unha Administración Pública máis pequena, e daquela máis controlable, a través das seguintes vías:

- a) A autoorganización, consistente na responsabilización dos axentes decisores,
- b) A xestión de contratos,
- c) A descentralización funcional, mediante a aparición de organismos autónomos executivos, que permite unha maior liberdade de movementos.

A segunda fase da reforma consiste no melloramento da organización externa, co obxectivo fundamental da eficacia e dun novo posicionamento da Administración Pública na sociedade, o deixar de se-lo obxecto de acción do Goberno e converterse en suxeito.

Despois de expoñer estas dúas estratexias de reforma, o Profesor Van de Donk, tras rexeitar de novo os paradigmas tradicionais da Administración Pública, defendeu a necesidade de atopar novos medios de comunicación coa sociedade, co fin de logra-la maior marxe de liberdade posible para os cidadáns. Acuñou a súa proposta coa expresión «enfoques post-modernos de intervención do Goberno»: o Goberno non establece obxectivos, só crea procedementos e estruturas para chegar ós acordos. Búscase a maior colaboración entre a sociedade e o Goberno; este aceptará calquera resultado do proceso sempre que non contradiga o dereito vixente, actuando como unha especie de árbitro que non predetermina o resultado pero supervisa a legalidade.

Finalizou a súa exposición deixando no aire dous problemas básicas que debe afrontar toda reforma: por un lado, a crecente informatización da Administración Pública; por outro, a relación da Administración coa clase política (¿será posible acompañar-la reforma administrativa dunha auténtica reforma da clase política?).

## II.—A REFORMA ADMINISTRATIVA NO ESTADO ESPAÑOL E NAS DIFERENTES COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Expostas xa as liñas directrices do alcance que a reforma ou modernización administrativa tivo nos diferentes países do noso entorno, queda por ver-lo que neste eldo se ten feito ou se está a facer no Estado español e as súas CC.AA., tema central da transformación que o noso país está a vivir e que ocuparía, como se dixo, a segunda das partes destas Conferencias.

Pasaremos a continuación a relata-lo que nestas Conferencias se dixo non podendo deixar de sinalar que no relato seguiremos o neutral criterio da orde de exposición dos diferentes relatores agás a tema da reforma administrativa en Galicia, que o trataremos, polo interese que para nós ten, no último dos lugares.

Abriuse este apartado co tratamento da REFORMA ADMINISTRATIVA NO ESTADO ESPAÑOL. Sería D. ÁNGEL MARTÍN ACEBES, Director Xeral de Organización Postos de Traballo e Informática do MAP, o que comezou ofrecéndonos as liñas básicas do Programa de Modernización que o MAP ven desenvolvendo dende hai un ano e que resumidamente expoñemos a continuación:

Ante a inminencia do crecemento acelerado do gasto público (inminencia demostrada pola presión social que reivindicada a necesidade de cambios), así coma do reto que o Estado descentralizado e a Europa do 93 supoñen, téntase levar adiante este Programa co fin de mellora-la eficacia e a eficiencia da Administración do Estado, entendendo que a administración non é un instrumento ó servizo únicamente do poder senón, principalmente, ó servizo dos cidadáns, entendidos como clientes. A implantación desta transformación require a concorrencia dunha serie de circunstancias que a faciliten e a fagan posible; así faise necesario o compromiso firme das distintas forzas políticas, así coma o control da presión social externa e o apoio interno para levar adiante este labor.

Á marxe dos grandes obxectivos antes mencionados, é necesario ter presentes os fins concretos que se queren conseguir e que son: a asunción directa de responsabilidades polos directivos coa consecuente desconcentración da xestión; a dirección por obxectivos; a busca de novas fórmulas organizativas; e a revisión dos mecanismos tradicionais de control, potenciando a eficiencia da comunicación e a tecnoloxía da información. Sendo, como son, moi ambiciosos os obxectivos non o ían ser menos *as estratexias* que se van empregar; o cambio de cultura do persoal directivo (coa asunción de maiores responsabilidades na xestión), a busca de novas fórmulas organizativas baseadas na desconcentración da xestión e na dirección de obxectivos, dan conta da envergadura da tarefa o que obrigarán a que a súa implantación se realice de xeito flexible e gradual, cunha política de pequenos pasos (máis que de grandes aventuras que de nada valen) e realizando as experiencias pilotos que o labor requira.

A continuación, e completando o cadro perfilado por Martín Acebes, D.<sup>a</sup> TERESA MOGÍN BARQUÍN, Directora Xeral de Organización, Postos de Traballo e Informática do MAP, centrouse na análise da XESTIÓN DOS RECURSOS HUMANOS tanto da situación que a lexislación actual diseña, como das perspectivas que coa reforma se tentan conseguir. Nesta liña, o marco normativo actual, integrado fundamentalmente pola Lei 30/1984, supuxo uns avances moi importantes como a facilitación dunha mobilidade do persoal importante, pasando do sistema tradicional de corpos ó sistema de clasificación de postos de traballo. Con todo, son moitos os temas non resoltos e que supoñen unha serie de *problemas* que xustifican a necesidade de proceder a unha reforma integral do sistema. Entre eles cómpre salientar: a dificultade de compatibilizalo sistema de corpos (que aínda pervive para o desempeño de determinados postos de traballo) co de postos de traballo; a falta dunha correcta promoción interna que garanta a incentiación dos funcionarios no desempeño dos seus cargos; a «excesiva preocupación xurídica» o que fai que a norma e os principios xurídicos sexan multiplicados; a falta dunha auténtica dirección por obxectivos, finalmente, o sistema de selección de persoal, que ten unha serie de desvantaxes que van dende a irracional esixencia de coñecementos memorísticos, ata a falta de axeitamento do sistema ás necesidades da organización pasando polas carencias que a oferta de emprego público ten. Fronte a estas dificultades o MAP traballa cunha serie de *propostas* para a solución daqueles e que van dende a concesión de becas e axudas que incentiven ó funcionario ata a mellora da formación do persoal directivo (onde as Escolas de funcionarios deberán desempeñar un importante papel), pasando pola concreción dun sistema de negociación colectiva plenamente equiparable ó do sector privado.

Estudiado o proceso de reforma que o Estado español, e máis en concreto o MAP, está a levar adiante e antes de iniciarlo estudio dos diferentes procesos das CC.AA. españolas, celebrouse unha *mesa redonda* que, baixo o título xenérico de «A Reforma Administrativa» e a moderación de D. MANUEL ORTIGUEIRA BOUZADA (Catedrático de Economía da Empresa da Universidade de Sevilla), contrastou diversos puntos de vista sobor da materia. Participaron nesta mesa:

D. JAVIER VALERO, Director Xeral da Inspección Xeral de Servizos da Administración pública do MAP, que remarcou a necesidade de incorporar á Administración Pública perspectivas que como a sociolóxica ou empresarial rompa o excesivo xuridicismo imperante; asemade, destacou a importancia que as novas técnicas de xestión deben ter nunha administración eficaz e moderna, onde o procedemento deixa de ser un fin en si mesmo para se converter no que realmente é: un medio de alcanzar eficazmente resultados.

O profesor D. JOSÉ LUIS CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR (Catedrático de Dereito administrativo da Facultade de Dereito da Universidade de Santiago de Compostela), fronte ó sinalado pola maioría dos relatores, salientou a imposibilidade de trasvasar-las formulacións da empresa privada á Administración Pública, na medida en que entre ambas dúas hai unhas diferencias cualitativas fundamentais que xeran as subseguintes diferencias cuantitativas. Nesta liña hai que considerala necesidade da ponderación do principio de eficacia con outro principio que debe ter unha grande e destacada importancia na actuación da Administración pública: o principio de obxectividade, non confundible cunha desexada neutralidade da Administración pública, pois non é negativo que a Administración estea, como instrumento de transformación e funcionamento da sociedade, ó servizo dos políticos gobernantes. Todo isto debe ademais encadrarse no modelo administrativo que se quere establecer e que debe se-lo primeiro paso que se debe precisar nunha operación de modernización administrativa.

Tamén a intervención do Profesor D. ENRIQUE GÓMEZ-REINO Y CARNOTA, Catedrático de Dereito Administrativo da Facultade de Dereito da Universidade de Santiago de Compostela, foi no senso de rachar co cuestionamento que en xeral se fai nestas Xornadas. Así, está máis por falar de Modernización da Administración Pública que de reforma, crendo necesaria unha crítica positiva de conceptos xurídico-administrativos tradicionais, como por exemplo o do Servizo público, que nunca debe ser entendido como contrario ó de eficacia. En conclusión, a modernización administrativa ten hoxe dous aspectos pendentes; unha maior transparencia e publicidade no actuar da Administración Pública, ata convertela nunha auténtica «caixa de cristal» no seu actuar; a atención ás implicacións que para os dereitos fundamentais das persoas ten a informatización das Administracións Públicas.

O Profesor D. JOSÉ LUIS MEILÁN GIL, Catedrático de Dereito Administrativo da Facultade de Dereito da Universidade de A Coruña, rematou este pequeno turno de intervencións. Tras facer unha breve análise histórica do que a reforma administrativa foi na historia da administración española (destacando tres etapas diferentes na historia da reforma administrativa española: franquismo, transición política e a etapa actual), falou das necesidades máis urxentes para proceder á modernización da nosa Administración: ordenación do territorio clara; maior transparencia no exercicio das funcións administrativas e unha maior participación do cidadán conforme á configuración do noso Estado coma un Estado Social de Dereito son algunhas destas necesidades. Esta análise debe facerse partindo da continuidade como principio xurídico e punto de inflexión para entender ata onde chega a reforma e ata onde a ruptura.

Foi trala análise da reforma administrativa nos diferentes Estados, así como destas menos apaloxadas e máis neutrais reflexións de homes non vinculados directamente a procesos reformadores (agás o caso de Javier Valero), cando semellou máis oportuno facela exposición e valoración dos concretos procesos en que as diferentes CC.AA. do Estado español se atopan inmersas. Así, e a continuación, exporemos sucintamente as diferentes experiencias das que os representantes das nosas CC.AA. faloron ó longo desta segunda parte da Conferencia, analizando estes procesos Comunidade por Comunidade, posto que o enfoque dado por cada un dos ponentes foi tan diverso que impide facer unha análise conxunta e global.

Abríu esta recta final o representante da COMUNIDADE AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA D. JOAQUÍN MUÑOZ GARCÍA, Director Xeral de Organización e Métodos da Xunta de Andalucía. Para o relator, a reforma fórmulase como un proceso permanente e continuado que parte dunha situación dada da Administración Pública, e non como se ten tentado facer, partindo de cero. *Obxectivos* da reforma son o incremento da receptividade da Administración que a converta nun auténtico servizo público; asemade, achega-lo poder político ó cidadán e outro dos obxectivos, a partir dos cales se dictionaron unha serie de normas que teñen unha gran incidencia na estrutura da Administración andaluza.

Á marxe xa destes grandes obxectivos que en determinados casos teñen máis de guía de intencións que de auténticos e concretos fins, son *estratexias* concretas para chegar, se cabe, a estes fins xerais: a desconcentración e descentralización; a simplificación de procedementos; o establecemento de prioridades procedementais; incorporación de novas tecnoloxías de información, cara a unha maior información ó cidadán e a normalización de impresos e formularios. Para acadar estes fins e estratexias a Junta de Andalucía ven utilizando como medió habitual as Planificacións Anuais que se contemplan en diferentes documentos coma o Programa de racionalización administrativa, Programa de Planificación de actuacións informáticas e o Programa de Modificación de relacións de postos de traballo.

Sobre a REFORMA ADMINISTRATIVA NA COMUNIDADE AUTÓNOMA DE ARAGÓN falou D. JOSÉ MARÍA HERNÁNDEZ DE LA TORRE, Director Xeral da Función Pública da Diputación General de Aragón. No tratamento do tema da reforma hai que partir de que as CC.AA. non teñen demasiada marxe de actuación non só polo constrinximento que supón o ter que respecta-la lexislación básica do Estado senón tamén pola falta de importantes competencias e a inflación das de execución, véndose isto agravado pola necesidade de ter a administración autonómica que mante-los servizos ó mesmo nivel ó que os prestaba o Estado, cando a capacidade financeira e de xestión é moito menor. Deste xeito a Comunidade Autónoma só pode abordar unha *mellora*, cousa que Aragón ten feito básicamente a través de medidas normativas concretadas nunha serie de propostas de directivas de actuación aprobadas polas Cortes de Aragón no ano 1986, conforme ó Informe elaborado pola Diputación General de Aragón no ano 85 e no que, entre outras, se salientaban como prioridades básicas do actuar da administración: a profundización no principio de eficacia, a descentralización orgánica reducindo ó mínimo a Administración Institucional, a normalización de impresos e documentos, a informatización, a dignificación do papel do funcionario así como o incremento da participación cidadán e as relacións de cooperación co Estado, outras CC.AA. e as Corporacións Locais.

D. JUAN GIMARRO MARQUÉS foi o encargado de expoñer-lo proceso de REFORMA ADMINISTRATIVA DA COMUNIDADE AUTÓNOMA DE BALEARES. Na procura dunha Administración rexida polos principios de eficacia e eficiencia, obxectivo fundamental da Administración autónoma balear, son elementos imprescindibles a responsabilización do funcionario directivo nas súas tarefas, distribuindo e organizando o traballo, e a plena dedicación daquel á súa función e a informatización desta. Como vemos, son os temas de personal os que na actualidade máis preocupan á administración autonómica balear, nesta liña dous logros fundamentais recentes foron a integración dos «legoeiros» no personal funcionario e a integración dos secretarios de administración local na función pública en igualdade de condicións que os demais funcionarios.

Unha das Comunidades que máis ten andado neste eido é a COMUNIDADE AUTÓNOMA DO PAÍS VASCO, converténdose, xunto coa catalana, nas Comunidades guía no necesario e peculiar proceso ó que fódalas CC.AA. do Estado deben verse conducidas. D. JOSÉ IGNACIO IGLESIAS LEZAMA Viceconselleiro para a Administración e Función Pública do Goberno Vasco, foi o encargado da exposición do proceso vasco e das orientacións máis recentes nesta materia. Dato constatado na actualidade é que as políticas de *Modernización administrativa* (mellor que reforma) son políticas que se teñen xeneralizado en cáseque fódalas administracións públicas, podéndose notar tamén que existe na maioría a ausencia dun modelo de «management» aplicado á xestión administrativa. Sobre esta base, e pasando xa á análise da administración autónoma vasca en particular, hai que partir do dato de que esta administración (coma a das demais CC.AA.) nace cunha serie de condicionamentos, como apuntara o representante aragonés, que conllevarán unha serie de consecuencias, que constituirán o dato que cualitativamente diferencie os procesos autonómicos doutras reformas estatais. Pois ben, estes *condicionamentos* son por unha banda a relativa xuventude das administracións autonómicas, xuventude que por outra contrasta coa existencia dunha «herdanza» dun persoal de administracións públicas ás que substitúe a autonómica (Deputacións e Estado). Estes condicionamentos teñen coma *consecuencia*: a existencia de limitacións en política de

personal; a urxencia de programas de homologación funcional e salarial para o personal, a urxencia de ter que iniciar actividades sen unha previsión legislativa axeitada o que supón ter que «actuar sobre a marcha»; a pouca claridade na atribución das competencias, cunha serie de campos de colisión que fan pouco efectiva a xestión e finalmente a proliferación de leis de bases estatais.

Determinada por estes condicionamentos, e como ocorre en calquera proceso de reforma, precísase a definición dunha *estratexia* previa, definida de «arriba a abaixo», integrando os distintos niveis de toda a organización administrativa e que debe materializarse en accións ou programas de actuación coordinados. Esta *estratexia* debe conjugarse con accións sobre as diferentes áreas da administración pública, como son o sistema de xestión, as estruturas organizativas e a área de persoal. Nesta liña precísase, entre outras cousas, a creación de institucións que favorezan a mellora da Administración, a creación dos canles de coordinación de partidos políticos e institucións, a clara definición do marco normativo propio, o estudo dos niveis de descentralización e desconcentración da administración autonómica...

D. MANUEL VALENTÍN-FERNÁNDEZ DE VELASCO, Xefe do Servizo da Administración Xeral da Consellería de Presidencia da Comunidade Autónoma Cántabra, máis que da reforma administrativa na COMUNIDADE AUTÓNOMA CÁNTABRA, falou do iter legislativo que en materia orgánico administrativa viviu esta comunidade. Nesta medida, hai que salientar unicamente as transformacións que no día de hoxe vive esta autonomía, marcada, como sinalou o relator, por unha azarosa configuración política de todos coñecida, e que en certa medida condicionou a falla dun modelo administrativo claro, en palabras do Prof. Carro. O actual Goberno Cántabro está nestes momentos empeñado no labor de realiza-las seguintes reformas: creación de novas Consellerías (froitto do goberno de coalición), o reforzamento da Tesourería e a Intervención, así como a creación dunha dirección xeral de servizos xerais con tres novos servizos: contratación, mantemento e informática. Todo isto debe facerse baixo os principios de unidade, racionalización administrativa e coordinación.

D. FERNANDO ELÍAS GUTIÉRREZ, Secretario Xeral Técnico da consellería da Presidencia do Principado de Asturias, en liña coa maioría dos relatores das autonomías, considera que máis propio que falar de reforma é falar do PROCESO DE FORMACIÓN DA ADMINISTRACIÓN AUTÓNOMICA ASTURIANA, pois referímonos a unha organización con so nove anos de vixencia, anos que foron de constante adaptación ós novos contidos e esixencias presentadas. De tal xeito, e pasada a fase inicial de transferencias e primeiro establecemento de servizos, así como adaptación orgánica, *obxectivos* básicos da reforma-creación da administración asturiana son: no aspecto organizativo a concentración dos diferentes órganos administrativos nun só edificio e a reformulación da desconcentración de servizos en áreas territoriais idóneas; no eldo funcional a simplificación e normalización procedemental e a xeralización da informatización; finalmente, no eldo de persoal son labores esenciais o perfeccionamento dos sistemas de recrutamento, a mellora das condicións de traballo cun réxime retributivo máis personalizado e cuns incentivos que fagan máis atractivo desempeño da súa función.

Ó igual que o relator cántabro o representante de CASTILLA-LEÓN limitouse a enunciar moi de paso os principios e causas que teñen que rexer un auténtico proceso de reforma autonómico, para seguidamente facer unha simple descripción dos textos legais que constitúen o corpus iuris desta comunidade, sobre todo en materia de funcionarios, e unha semblanza histórica do proceso de creación e establecemento desta Comunidade. D. CÉSAR HUIDOBRO DÍEZ entende que a considerable expansión de funcións do Estado moderno así como a introducción de novos principios xurídicos na administración pública española, xustifican sobradamente a necesidade de proceder á modernización ou reforma da administración autonómica e estatal. No caso da primeira, a súa capacidade de automodernización deriva do establecemento do principio de autonomía; no caso concreto de Castilla-León esta capacidade deriva do establecido tanto no seu Estatuto de Autonomía como do preceptuado na Lei de Goberno e Administración de 1988 desa Comunidade Autónoma.

Abrindo unha paréntese nesta exposición é preciso sinalar que o feito reiterado de que moitos dos relatores aborden na súa exposición (máis que as reformas ou reforma que a súa administra-

ción esta a sufrir) o proceso de constitución desas Comunidades, débese a que na maior parte delas non se pode falar de reforma cando aínda esas administracións están por crear e consolidar, cousa que agás no caso catalán, vasco e algún outro é o máis frecuente na realidade.

Caso paradigmático do acabado de sinalar é o da COMUNIDADE DE CASTILLA-LA MANCHA, onde, como reconecía D. JOSÉ RAMÓN ARAGÓN CABALLER (Director Xeral da Función Pública da Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha) máis que dunha auténtica modernización hai que falar da estruturación dunha administración non existente, abrindo o camiño, na medida do posible, a colaboracións con outras Comunidades Autónomas. Todo isto vese agravado nesta Comunidade pola falta dunha auténtica conciencia autonómica e a falta de funcionarios de carreira nesa administración o que leva a que o tema dos recursos humanos teña esgotado gran parte dos esforzos da Administración. Deste xeito as iniciativas de racionalización caracterízanse polo seu carácter puntual e disperso que tentan a través de estudos de campo, de detectalos erros máis graves de funcionamento para soluciónalos.

Non é como xa temos sinalado este o caso de CATALUÑA onde unha elevada capacidade financeira, unha forte conciencia nacionalista e uns precedentes a elecciónadores axudaron a configurar unha administración autonómica consolidada e na vía de acometer empresas reformadoras que leven a construír unha administración moderna e eficaz na liña do que está a ocorrer en Europa. Foi D.<sup>a</sup> MARISA FLORENSA I PALAU, Vicepresidenta do Comité Asesor para o estudo da Organización da Administración da Generalitat (Comité cun nome que é dabondo expresivo do nivel de desenvolvemento que ten acadado a administración autónoma catalana) a encargada de expoñer lo que Cataluña leva feito ou está a facer neste eido.

Xa en 1985, o President da Generalitat anunciou a creación dun órgano adicado exclusivamente á implementación das estruturas da administración catalana. Así, a principios de 1986 creouse o «Comité Asesor para o estudo da política de Dirección da Generalitat», órgano colexiado con representación de tódolos Departamentos a través dos seus Secretarios Xerais. Así, aínda que os órganos cos que este comité máis intimamente traballa son a Dirección xeral da Función Pública e o Centro Informático da Generalitat (estes básicos da estrutura administrativa tecida pola Generalitat), polo feito de que a súa actuación incide na eficacia e na eficiencia dos servizos de cada Departamento, será interesante a participación tamén de representantes destes. Trátase dun órgano consultor e non fiscalizador, eliminando así o factor de rexeitamento que pudiera xurdir entre os funcionarios. A *estratexia* do Comité pode dividirse en varias fases: 1) creación dun grupo de traballo e dotación ó mesmo da infraestrutura necesaria; 2) aprendizaxe e selección da tecnoloxía existente; 3) desenvolvemento de produtos neutros (por exemplo manuais). En cada actuación destas é necesario ter presente o carácter preferencial do principio de achegamento da administración ó cidadán.

Con estas estratexias son *obxectivos* que còmpre conseguir a *simplificación das estruturas* por medio de estudos de organización e informes preceptivos que emite o Comité, realizándose exames de produtividade na unidade e nunca individualmente; e a *simplificación procedimental*.

Sobre a Reforma Administrativa na COMUNIDADE AUTÓNOMA DE MURCIA falou D. JUAN JOSÉ GARCÍA ESCRIBANO, Consejero de Administración Pública e Interior da Comunidade Autónoma da Rexión de Murcia. Consecuencia da xuventude da administración autonómica murciana é que nun primeiro momento se procedera a crear unha administración calcada da central do Estado, sendo só dende o ano 1986 cando aparece coma obxectivo político a reforma e modernización da Administración. O obxectivo é crear unha administración que, a parte de basearse na legalidade, se basee na responsabilidade e na eficacia. Actuacións nesta liña son a elaboración dun Plano Informático da Comunidade Autónoma, a realización dunha política de avaliación da produtividade, o fomento da participación cidadá e a descentralización a tódolos niveis administrativos.

UN MODELO PARA LA GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS Y EXPEDIENTES foi o título do relatorio que presentou D. JUAN SANTAFÉ RODRIGO, Director de Organización e Sistemas de Información da Conse-



jería de Presidencia e Interior do Goberno de Navarra. O título é expresivo de por onde se pretena levar a reforma administrativa na Comunidade Navarra. Segundo o relator o lema que preside as actuacións na materia é o de «Face-lo mesmo con menos gasto ou máis con igual gasto», en definitiva conseguí-la maior eficacia posible.

Dous son os proxectos que o Goberno Navarra pretende abordar nestes momentos: 1) O Sistema integrado de Xestión de Expedientes (SIGE) que fronte ó incremento da actividade administrativa, á inadecuación das estruturas orgánicas e organizativas ás actuais demandas, á deficiente información do administrado e outros problemas similares tenta determinar a estrutura productiva e de servizos da administración, elaborar unha normativa de trámites de expedientes e desenvolver un sistema informático. 2) O Sistema de Xestión do Personal que se desenvolve en catro fases: planificación, captación ou selección, utilización ou administración e finalización, tendo como finalidade e obxectivos proporcionar un método formal e uns obxectivos que presidan as actuacións nesta materia e crear un plan de sistemas de información de recursos de persoal; todo isto para obter unha maior eficiencia na formación de funcionarios, mellora-lo servizo ó administrado e posibilitar unha economía de escalas.

De exposición descriptiva poderíamos calificar a feita por D. VICENTE ÁLVAREZ PEDREIRA, Conselleiro de Presidencia da COMUNIDADE AUTÓNOMA DE CANARIAS, porque máis que da reforma administrativa falou de cal é o estado actual da administración pública canaria, así como cales son as súas orixes e como foi a súa xestión. Déronse unha serie de pinceladas máis teóricas ca prácticas sobre o tema ás cales nos referiremos de seguido. Entende Álvarez Pedreira que sendo certo que hoxe vivimos un período de evolución social e tecnoloxía acelerado, o sentido dunha reforma aplicada ós poderes públicos arrinca máis ben dun sentimento de insatisfacción, dun desexo de cambio, porque a Administración non dá resposta axeitada ás demandas da sociedade. Isto non é novo, non son as Comunidades Autónomas as únicas responsables dos defectos, pero si o son da necesidade de transformación e reforma, aínda que a dispoñibilidade autonómica dos problemas e solucións é relativa, pois faise necesario harmonizalos co modelo xeral do Estado.

A última das Comunidades Autónomas tratadas nesta Conferencia foi a de VALENCIA, baixo o título «La función pública única valenciana». D. RAFAEL DE JUAN I FENOLLAR, Director do Instituto Valenciano de Administración Pública, explicou a experiencia da administración pública valenciana, formada con funcionarios procedentes das diferentes administracións, experiencia que revelou a necesidade de ir cara ó establecemento dun único réxime xurídico da función pública. Esta tendencia cara a función pública única, ten o seu reflexo legislativo na Lei da Función Pública valenciana, da que son destacables as seguintes notas: 1) aplicación dun réxime unitario a todos os funcionarios da Generalitat valenciana e ós da Administración local que non sexan habilitados de carácter nacional, 2) estruturación da administración por medio dun sistema baseado non nos corpos de funcionarios, senón nos postos de traballo, 3) establecemento de canles de mobilidade dos funcionarios por medio do concurso de méritos e a libre designación, 4) a posibilidade de que as Administracións locais opten porque a selección do seu persoal sexa realizada pola Generalitat, permitindo que o persoal así habilitado puidese optar a postos tanto na administración local coma na autonómica. Ante esta completa formulación existen certas reticencias dos Entes locais, reticencias que así e todo xa empezan a ser superadas no camiño da consecución da figura do «funcionario da Comunidade Autónoma Valenciana» e non só da administración autonómica.

Da REFORMA ADMINISTRATIVA NA COMUNIDADE AUTÓNOMA DE GALICIA faremos simplemente unha moi breve reseña, posto que o contido sustancial do exposto polo Conselleiro da Presidencia e Administración Pública da Xunta de Galicia, D. DOSITEO RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ atópase nun dos artigos publicados neste número da Revista Galega de Administración Pública.

Comezou o relator por facer unha breve introducción ó tema da reforma para entrar posteriormente a analizar e explicita-lo Proxecto de reforma da Administración Pública Galega que o Go-

berno Fraga tenta de levar adiante, parte esta á que non aludiremos polo sinalado anteriormente. Entende o relator que se ben a Administración nace nun primeiro momento cuns obxectivos limitados e como infraestrutura técnica ó servizo do poder político, na actualidade e froito do Estado do Benestar déuse unha ampliación do campo orixinario cara a funcións asumidas con base en consideracións políticas e económicas coxunturais. Froito disto é tamén a dotación polo derelto administrativo de poderes desorbitantes respecto dos cidadáns, xurdindo tamén un conxunto de institucións xurídico-administrativas, que parten desa supremacía. Desta ampliación parte, pola contra, unha esixencia social de eficacia administrativa, democratización, participación, Información e perda de privilexios non xustificadas; o cidadán pasa de ser súbdito a ser votante consciente e con isto aparece tamén unha preocupación das Administracións públicas pola súa imaxe.

Como consecuencia disto téñense tentado varias reformas administrativas que o relator entende fracasadas polas seguintes causas: reduci-la reforma a un cambio nas estruturas organizativas; reformar localizadamente órganos concretos, sen ter en conta a súa interdependencia; utilizar informalizacións parciais en áreas concretas e outras.

Con estes datos previos o Sr. Conselleiro analizou o mencionado proxecto de reforma que de forma non resumida se ofrece neste número.

### AS NOVAS TENDENCIAS E PERSPECTIVAS EN MATERIA DE REFORMA ADMINISTRATIVA

Pechou, a xeito de conclusión e reflexión final, esta Conferencia D. CARLOS ALMADA, Director Xeral do Instituto Internacional de Ciencias Administrativas de Bruxelas, cunha conferencia titulada do mesmo xeito que o epígrafe arriba sinalado, e que a xeito de conclusión desta cónica reproducimos de xeito resumido polo carácter conclusivo da súa exposición.

Cara ós anos 60 deuse a expansión da Administración Pública, sendo nos anos 70 cando na maioría dos países do mundo se comezaron macrotransformacións, con resultados en xeral mitigados. Nos anos 80 prodúcese unha forte crítica ó sector público identificándoo con ineficacia, o que terá como consecuencia unha corrente privatizadora e de recortes nos presupostos da administración. Unha certa inflexión desta radical tendencia prodúcese nos anos 90, non pretendéndose a volta ó Estado intervencionista e menos aínda de economía centralizada, máis recoñécese a necesidade dun novo Estado e unha nova administración, pasándose dunha visión formalista a outra dos servizos públicos que incide máis nos resultados que nos procedementos. A lección sacada desta experiencia histórica é a da falla de éxito de proxectos ambiciosos de reforma, que non atenden á complexidade das grandes organizacións burocráticas.

O Prof. Almada fixo deseguido unha síntese da tradicional *crítica á Administración Clásica*. Como xa dixemos nos anos 80 criticábase acedamente o Sector Público con base en argumentos tanto económicos, como sociolóxicos e político-ideolóxicos, emprendéndose, consecuentemente, varias vías para «reducir» o espazo do Estado; fundamentalmente serán dous os instrumentos utilizados para lograr este fin: 1) A desregulación, pensando que así se recuperaba o valor profundo das normas xurídicas, transformadas nun conxunto coherente e accesible; así e todo rapidamente se chega ó límite sendo en casos necesaria unha reregulación; 2) As privatizacións, que últimamente se viron sometidas a certas críticas.

A suma dos factores anteditos, supón, segundo Almada, a aparición dunha NOVA CULTURA NO SERVICIO PÚBLICO, pasando dunha concepción xuridicista a outra xerencial de servizo público, consecuencia isto da crecente escaseza de recursos e dunha esixencia social cada vez maior non só de honestidade senón tamén de eficacia administrativa. Como natural contrapartida a esta maior flexibilidade que supón esta nova cultura, téñense desenvolvido tamén técnicas de control e de avaliación na consecución de obxectivos públicos. Sen embargo, a racionalidade administrativa debe combinarse co principio de legalidade, para evita-la visión reduccionista a que nos pode levar esta nova cultura.

Como CAMBIO ADMINISTRATIVO débese entende-la mera adaptación da Administración ó seu entorno e ás novas demandas que a sociedade lle presenta. Así, o enfoque actual da reforma é máis gradualista, ó tratar de introducir elementos dinamizadores no seo das Administracións Públicas que leven a un proceso de cambio institucional constante. O risco deste proceso gradual é a non cohe-

rencia entre as diferentes reformas administrativas sectoriais que se aborden. Por isto, hai que partir dun diagnóstico global, para aplica-la vontade de cambio cun «radicalismo selectivo» nos puntos en que maior eficacia poden ter estas actuacións.

Antonio Javier Ferreira Fernández  
Carlos Ignacio Aymerich Cano  
Marta García Pérez



## **RECENSIONES**



**J.M. Canales Allende:** *Panorama actual de la ciencia de la Administración*. INAP, 1987.

A obra de J.M. Canales Allende analiza a situación da ciencia da Administración en tres ámbitos territoriais: España, Europa e os EE UU de América, e finaliza cun conxunto de reflexións e posicións do autor sobre a problemática actual e futura da ciencia da Administración como disciplina. É de destaca-la importante aportación bibliográfica que se realiza ó longo da obra sobre este tema.

Este estudio sobre o panorama actual da ciencia da administración comeza cunha exposición do estado da cuestión en España, desde as súas orixes máis remotas da vella «ciencia da policía» xurdida durante o século XVIII, ata os nosos días; exposición ilustrada polos principais estudos e tratados relacionados co tema ó longo dos tempos.

Dentro dos elementos claves para o estudio da Ciencia da Administración, sinálase a aprobación do actual Plan de Estudos da Facultade de Ciencias Políticas e Socioloxía da Universidade Complutense, que incorporou, aínda con certo retraso en relación a outros países, como obrigatoria e común para as dúas carreiras, a ciencia da Administración no terceiro Curso. Asemade, esta materia estableceuse como unha das especialidades comúns a ámbalas dúas carreiras.

Por outra banda, considérase desexable a incorporación desta disciplina a outras Facultades, en especial Dereito e Ciencias Económicas, con carácter de materia complementaria, e incluso a creación, a imitación doutros países, dunha titulación académica específica da Administración Pública que abranguese materias dos plans de diversas Facultades, en especial de Dereito, Ciencias Económicas e Políticas e Socioloxía.

Ante a crecente demanda dunha reforma da Administración Pública, a Ciencia da Ad-

ministración pode aporta-la resposta mediante estudos que permitan o diagnóstico científico da realidade administrativa, dos que deriven solucións serias e posibles. Esta vía parece máis adecuada cá de acudir ás empresas consultoras ou auditorías, moi socorridas nos últimos anos e sabendo que os seus resultados son máis que dubidosos debido a varias causas: o punto de partida erróneo de confundir-la Administración Pública coas administracións privadas, a absoluta finalidade lucrativa dos estudos, o descoñecemento da realidade administrativa por parte dos consultores, a confusión de eficacia con eficiencia e o criterio da economicidade aplicado ás prestacións e servizos públicos de carácter social.

Menciónase tamén nesta obra o labor realizado polos Institutos, Centros e Escalas de Formación de Funcionarios: a busca dunha mellor preparación dos actuais e futuros administradores públicos, baseada non só no simple coñecemento do Dereito Público e da Facenda Pública, senón no coñecemento en profundidade da Administración Pública, así como a promoción dunha estreita colaboración entre o mundo universitario e o funcional son algúns dos seus obxectivos máis loables.

A continuación realízase un estudio do que foi e é a Ciencia da Administración en Europa. Partindo das dúas tendencias orixinais, cameralismo e ciencia da policía, do Estado Absoluto, e atravesando inexorablemente por un proceso de cambio, con maior ou menor intensidade segundo as diferentes situacións nacionais, ó longo do século XIX, cara ó predominio do formalismo xurídico que se impón na concepción e actividades administrativas como consecuencia do nacemento e desenvolvemento do constitucionalismo e da progresiva institucionalización do Estado de Dereito, chégase, trala II Guerra Mundial, á crise do

monopolio científico do Dereito nos estudos sobre Administración Pública, que fará renacer os estudos non xurídicos ó respecto, especialmente sobre a Burocracia. Dentro destes xorden dúas claras tendencias: o modelo ou teoría marxista, para a que a Burocracia é un grupo social ó servizo da clase capitalista e instrumento de opresión e dominación da clase traballadora; e o modelo weberiano, que parte do «tipo ideal» de organización burocrática como expresión da Burocracia moderna, racional e profesionalizada, que xorde como forma de «dominación legal-racional» unida ó nacemento do Estado contemporáneo burgués.

No capítulo seguinte analízase a situación dos Estados norteamericanos en relación coa Administración Pública. Distingúense catro correntes doutrinais principais: a) A tradicional clásica ou da «Public Administration», que considera o estudo da Administración Pública desde a perspectiva da ciencia política; b) A da xestión empresarial ou de negocios, que equipara sinxela e simplemente a xestión pública coa privada, aplicando técnicas de xestión comúns; c) a psicolóxica, que pon especial énfase nos aspectos psicolóxicos e sociolóxicos, comúns a todas as organizacións; d) a Teoría da Organización que, á súa vez, ten diversas correntes e se presenta como unha corrente pluridisciplinar dentro das ciencias sociais, pretendendo establecer regras de carácter xeral e universal comúns a toda clase de organizacións.

En canto ó estudo da Administración Pública, o autor distingue tres etapas ou períodos diferentes: o primeiro, clásico, «ortodoxo», inicial ou constituinte, que abrangue desde o ano 1887 ata 1944; o segundo, de desenvolvemento, consolidación ou «político», que abrangue desde a terminación da II Guerra Mundial ata 1963; e o terceiro, de busca ou de «programas», desde 1964 ata o presente.

Por último, a obra contén un interesante capítulo que recolle a aportación persoal do autor respecto da formulación científica da Ciencia da Administración, que ha de pasar por incorporar á Administración Pública profesionais capacitados para a nova realidade que saiban conducir ás súas organizacións á consecución dos seus respectivos fins e obxectivos da maneira máis rápida e eficaz, ó menor custo. Así mesmo, o estudioso da Ciencia

da Administración, ademais de profundizar nas súas reflexións teóricas, debe realizar investigacións empíricas de carácter global, coa finalidade de adecuarse aquelas á realidade e facelas útiles. A ciencia da Administración pode ser instrumento científico que permita realiza-lo cambio administrativo, tantas veces demandado, de forma seriedade e non caprichosa e artesanal, aportando o coñecemento indispensable das organizacións administrativas públicas, así como dos seus problemas e das súas posibles alternativas.

María García Pérez

**Castells Arteche, Etxebarria Ariznabarrera, Moderne, Morey Juan e Nieto: *Modernización administrativa*. IVAP 1989.**

O presente traballo contén as actas do seminario sobre Modernización Administrativa celebrado en Vitoria durante os días 10 e 11 de novembro de 1988, baixo a organización do Instituto Vasco de Administración Pública.

Nos cinco relatorios que se transcriben, os autores —profesores do Dereito Administrativo na súa maioría— abordan o tema de encabezamento desde diferentes perspectivas: a reforma ou a modernización administrativa en abstracto, a relativa á administración do Estado e a das Comunidades Autónomas, aínda que de todas elas cabe extraer resultados coincidentes.

No primeiro relatorio, o do profesor CASTELLS ARTECHE —que leva por título «Proyectos en torno a la reforma administrativa en las Comunidades Autónomas»—, unha vez posta de manifesto a xeneralizada crise da Administración do Estado, propónse o seguinte interrogante: «¿Ata que punto esa crise acada ás recién nacidas Administracións Autonómicas?»

A mencionada cuestión non é baladí, pois no adecuado funcionamento das ditas Administracións atópase a proba máis importante da propia lexitimidade do feito autonómico. O catedrático de Dereito Administrativo de San Sebastián recolle, en primeiro lugar, un elenco de condicionantes que poden dificultar —e de feito dificultan— os intentos innovativos sobre as Administracións Autonómicas. Algúns deles son externos (esóxenos) ó propio proce-



so autonómico; uns de carácter xeral: a crise do Estado do Benestar, as innovacións tecnolóxicas, o reto das empresas privadas e a entrada en Europa; outros de tipo estrutural, derivados do mesmo proceso autonómico; as Preautonomías e as consecuencias derivadas sobre a polémica en torno á LOAPA; tamén os factores condicionantes do modelo constitucional da Administración Pública e a cuestión dos límites da potestade autoorganizatoria das Comunidades Autónomas, que se escureceu coa promulgación da Lei de medidas para a reforma da Función Pública; por último, non pode esquecerse un importante condicionamento social: a herdanza cultural-burocrática, e os seus vicios —nepotismo, clientelismo, etc.— afectan as novas Administracións autonómicas.

Na orde dos condicionamentos internos ou endóxenos destácanse, primeiro, o xeneralizado mimetismo no que incorreron as novas Administracións respecto da Administración Central do Estado —trasladando así os defectos organizativos desta última— e, segundo, a acentuada falta de imaxinación no momento de deseñar a función pública autonómica o que supuxo, ás veces, unha insalubre polifización de ditas Administracións.

Ante o expresado programa, o prof. CASTELLS ARTECHE propón unha serie de medidas en diferentes ámbitos. No campo normativo: definindo o modelo de Administración Autonómica e da súa Función Pública, superando deste xeito a actual fragmentación e provisionalidade, respectivamente. Na vertente organizativa: a reformulación da estrutura departamental mediante a redimensión das Administracións, así, por exemplo, reducindo a institucional ó estrictamente necesario e suprimindo os niveis innecesarios. Por fin, as medidas sobre o persoal, que se centran na profesionalización dos servizos públicos a través da mellora dos sistemas de recrutamento, formación e avaliación.

Finalmente, chama a atención sobre algúns dos retos que ameazan ás Administracións Autonómicas: a cooficialidade lingüística, a transparencia cara ó administrado, a súa apertura á participación dos intereses sectoriais e cidadáns, e o omnipresente desiderato da eficacia administrativa.

O segundo relatorio, «El cambio y la gestión del cambio en la Administración Pública»,

presentada por ETXEBARRIA ARIZNABARRETA —pertencente ó grupo do sector público da compañía Arthur Andersen— ofrécese desde a moderna perspectiva do *management* público. Comeza constando na nosa sociedade a existencia dunha extendida vontade de cambio da Administración Pública, propiciada por diversos factores e circunstancias de tipo económico, político e tecnolóxico. A asociación de devanditas circunstancias nos países occidentais exerce unha indubidable presión sobre as estruturas e funcións públicas reclamando cambios relevantes.

Ante esta situación, para levar a cabo este cambio organizativo, xorde o seguinte dilema: ¿Adaptación espontánea ou cambio planificado? Para o autor non hai dúbida, a ansiada modernización administrativa só poderá acadarse mediante un cambio cuidadosamente planificado que considere globalmente as diferentes perspectivas sobre as que se ha operar (reforma das estruturas e procedementos, reparto do poder, etc.)

A aplicación das modernas técnicas de xestión pública —*management*— constitúe un elemento imprescindible para esta tarefa de transformación, sempre que se parta duns presupostos realistas: que a xestión pública é un proceso político —supón a distribución do poder—, é un macroproceso —abarca unha pluralidade de organizacións— e é un proceso experimental e de aprendizaxe —supón a imposibilidade de predicir ou controlar os resultados—. Ante todo, hai que ser consciente do claro desfase existente entre a realidade do sector público e do seu réxime xurídico.

Para ETXEBARRIA, unha concepción ampla do cambio debe contar coas seguintes liñas de actuación: primeira, a reformulación do esquema clásico da responsabilidade pública; segundo, a implantación dun sistema de avaliacións; e, por último, o cambio da cultura administrativa por unha cultura de xestión.

Cuestión diferente é cal deba se-lo proceso de xestión de cambio, que o relator estrutura nas seguintes fases ou etapas: a *análise ou diagnóstico* —a descrición analítica dos problemas, que culmina coa validación dos resultados—, o plan de acción —*programación de medidas concretas que se autoleximan mediante a participación do colectivo afectado*—, a *implantación do cambio* ou fase de execución —o verdadeiro «talón de Aquil-

les»— que require o establecemento dunha estrutura de xestión do cambio e uns medios suficientes (recursos, incentivos, etc.); por último, a *avaliación*, mediante o continuo seguimento do proceso segundo a técnica «proba e erro». Pero para todo isto é necesaria unha estratexia definida e unha dirección xeral do proceso de cambio que engarce tódolos elementos co fin de acadalos obxectivos propostos.

No terceiro relatorio: «Las relaciones entre la Administración y los administrados», o francés F. MODERNE, profesor de Dereito Administrativo, enfoca o obxecto do seminario desde a perspectiva dos cidadáns e no marco de esixencias da chamada «ideoloxía participativa». Dunha banda, debe perseguirse a transparencia administrativa, para ter mellor informado ó cidadán; cítanse, neste sentido, as medidas adoptadas por varios Estados europeos en relación ó acceso ós documentos públicos, ós motivacións dos actos administrativos e ós ficheiros informatizados da Administración Pública.

Por outra banda, propónse unha colaboración máis activa do cidadán nas funcións públicas, cunha maior ou menor intensidade segundo o tipo de asuntos. Segundo o relator galego, na actualidade atopámonos ante unha inflexión progresiva dos comportamentos administrativos e ante unha certa transformación do estilo da xestión burocrática, sen embargo, o modelo antigo non se abandonou aínda en esencia e as técnicas de apertura e de participación son aínda limitadas e ambiguas. Por conseguinte, segundo el, aínda queda moito por avanzar neste terreo.

O cuarto relatorio, do profesor de Dereito Administrativo MOREY JUAN, baixo o título «Las Administraciones Públicas autonómicas: Procesos de reforma», céntrase na relación existente entre a reforma administrativa e o feito autonómico en España. Remarca, en primeiro lugar, a estreita conexión que debe haber entre a reforma administrativa e a reforma política; aquela non é outra cousa que a adaptación da maquinaria administrativa ós cambios políticos, que no noso país maniféstanse en tres factores fundamentais: a nova posición do poder xudicial —separado da Administración—, o establecemento das Comunidades Autónomas e a incorporación de España ás Comunidades Europeas.

A significación do feito autonómico no proceso de reforma administrativa é moi importante en canto que a nova configuración territorial do Estado trouxo a creación dunhas propias Administracións autonómicas en virtude da súa respectiva capacidade de autoorganización e de autogoberno. Os procesos básicos de reforma en devanditas Administracións deberán xirar —segundo o relator— en torno á adecuación entre o ordenamento xurídico e a organización. Propónse, neste sentido, o deseño de políticas e sistemas de organización propios, a adaptación dos regulamentos organizativos ás necesidades reais das Comunidades Autónomas —evitando o mimetismo—, e a conveniencia dunha etapa de organización «desregulada» ata un mellor asentamento das citadas Administracións.

Desde un punto de vista técnico, ponse de relevo a importancia dalgúns feitos novidosos que non se han de esquecer en todo proceso de reforma: a «desregulación administrativa», a privatización dos servizos públicos e a tendencia descentralizadora.

Os obstáculos que dificultan a reforma administrativa nas Comunidades —a parte do común a toda reforma: a súa propia novidade e a falta de persoal preparado— sitúanse na indefinición do alcance do feito autonómico e na omnipresencia da Administración do Estado coa súa marcada orientación centralizadora. Para o profesor MOREY, o éxito da modernización vén determinado primordialmente polo elemento humano: un persoal directivo político consciente da importancia da maquinaria administrativa, un núcleo de directivos profesionais que sirvan de engarce entre os políticos e funcionarios, e uns funcionarios ben preparados. Tamén, a colaboración e intercambio de información e de experiencias entre as Comunidades Autónomas nestes temas constituirá un valioso factor de modernización administrativa.

O quinto e derradeiro relatorio, que leva por título «Reforma administrativa y modernización de la Administración Pública: ¿un problema pendiente?», pertence a un dos máis agudos e profundos coñecedores da problemática da burocracia do noso país, o profesor NIETO, catedrático de Dereito Administrativo da Universidade Complutense de Madrid.

A súa intervención reitera a tese crítica e pesimista que hai poucos anos expuxo no moi suxerente traballo «La organización del desgoberno». Para el, a augurada modernización administrativa non é senón a cobertura verbal atractiva de algo que non contén unha verdadeira política administrativa. Despois de distinguir dous posibles tipos de modernización administrativa —unha auténtica e outra falsa, dependendo da sucesión ou ruptura entre o pasado e o presente— destaca dúas ideas que deberán orientar toda correcta modernización: «a modernización non é por si mesma un valor positivo, senón que depende dos seus obxectivos e resultados concretos», e «a modernización non é un resultado (...) senón un proceso constante e por natureza, inacabado e inalcanzable», de maneira que o que nela «verdadeiramente importa é o seu ritmo».

A modernización administrativa debe supoñer unha adaptación ás novas circunstancias, sen embargo, as Administracións Públicas —a diferenza das organizacións privadas— non se atopan estreitamente condicionadas polo entorno social. Para o prof. NIETO, máis que falar de modernización en bloque, hai que distinguirlos diferentes factores de cambio ós que debe adaptarse a Administración. Así, nos últimos anos pode observarse a adaptación da Administración española a certos factores de modernización como a propia Constitución (a súa estrutura autonómica e democrática), o factor político —ou a subordinación da Administración á política—, o da imaxe externa e o da tecnoloxía ou mecanización. Pero aínda quedan outros factores non totalmente satisfelto como o dos mecanismos operativos (por exemplo, os procedementos administrativos), o presupostario e de fiscalización do gasto, o da contratación —a pesar dos esforzos realizados neste terreo—, o da estruturación departamental e dos organismos autónomos e, finalmente, o da Función Pública —no que se advirte un absoluto fracaso.

En definitiva, o balance que nos ofrece non resulta adulator, pois segundo este derradeiro relator, a política modernizadora operou periférica e superficialmente sen ter en conta as verdadeiras cuestións de fondo, os temas relativos á entrada de España nas Comunidades Europeas, o fenómeno da interpenetración entre o Estado e a sociedade, as no-

vas esixencias do Estado Social e da moderna «cultura administrativa».

Francisco Javier Sanz Larruga

**Bernardo Kliksberg:** *Gerencia pública en liempos de Incertidumbre*. MAP, 1989.

¿Como pode se-lo Estado latinoamericano quen de, ó tempo de responder ás novas demandas que lle formulan sociedades democráticas, facelo nunha situación de crise económica, non só conxuntural, senón mesmo estrutural e polo tanto, nun entorno de radical restricción do gasto público? A resposta ofrecida por B. Kliksberg é simple: aumentando a capacidade xerencial do aparello do Estado.

Pero, de novo, ¿como? As vías para lograr esta xerencia pública axetada ás circunstancias dos Estados latinoamericanos de hoxe, analízanse e expónense neste libro, que á súa vez, recolle tres traballos do autor.

No primeiro («Unha revisión dos modelos ortodoxos»), crítica, dunha banda, as experiencias e proxectos de reforma administrativa acometidos nos países latinoamericanos, concluíndo que o seu fracaso (málla teren acadado algúns éxitos, en certo modo indirectos, coma o da maior sensibilidade do público diante dos problemas da reforma administrativa, a creación de institutos de Administración Pública nos diferentes países...) débese á propia concepción do que supón a reforma: e formulábase cinguida ós aspectos orgnaizacionais, externos (creación ou refundición de ministerios, axillización de procedementos...) sen chegar ó fondo das cuestións, e sinala as notas características das mesmas: o arredamento entre política e administración, a pobreza do pensamento estratéxico (quédanse no táctico: necesidade de reformar ou simplificar un procedemento, sen analizar se este procedemento é axetado ós fins que con el tentan lograr. Alcánzase facer eficiente o incorrecto), a política de persoal meramente loxística (control do mesmo, remuneracións..., sen analizar, verbigracia as implicacións entre mercado privado de traballo e oferta de emprego público, etc...), a tendencia á importación indiscriminada de técnicas e tecnolo-

xías estranxeiras (no canto de desenvolver a capacidade investigadora do país, ou elaborar solucións a partir da propia capacidade...), a propia estratexia da reforma (con base nun equipo de expertos, que conclúe o seu traballo cun informe, sen caer na conta de que a reforma, como proceso de cambio social, ten que se encargar como un proceso político: logra-lo maior consenso e participación cidadá e dos sectores alinxidos na mesma), ou o mito de neutralidade técnica da administración, que non é tal (síntala como cada modelo político crea un determinado modelo técnico de xestión dos asuntos públicos), ou mesmo o carácter pechado do programa de reformas.

As dúbidas sobre este modelo tradicional fan evidente para KLIKSBURG que asistimos ó nacemento dun novo paradigma científico, que se basearía nun enfoque heurístico, non prescritivo (a reforma non ten que adaptala realidade ás súas normas, senón que, pola contra, ten que se concibir como un proceso de escollo, de busca: o acelerado cambio do entorno onde traballa a Administración, fai imposible a aplicación de esquemas preconcebidos ou importados), nunha nova consideración das fontes de eficiencia, xa que non hai que buscalas na boa formulación formal, senón noutras variables sociais, políticas... (a creación polo xerente dunha rede de apoios, ampla e diversificada, e baseada en relacións de cambio, e mesmo de presión), consideración da capacidade innovativa como unha das aptitudes básicas dos novos xerentes, un modelo organizativo baseado non na xerarquía, senón na PARTICIPACIÓN FLEXIBLE (deixando sen definir, deliberadamente, as cuestións de xerarquía, ascensos...), xa que a innovación dáse máis docadamente nelas, que naquelas outras perfectamente estruturadas e pechadas, a atención ás técnicas innovadoras de intervención organizativa (creadas no eido da ONU, ou do Instituto Internacional para Empresas Públicas en países en desenvolvemento), facer do xerente, non só un xestor de recursos, senón un director de políticas (o que implica un novo enfoque da xerencia: totalizador, estratéxico, a longo prazo), e facendo fincapé na pertinencia dos VALORES: o novo xerente ten que identificar os valores xenuíños da organización, para identificar con eles ós membros desta.

Para un proceso de reforma administrativa desta casta, un verdadeiro proceso social e político, que pasa por unha previa definición das metas do Estado, cómpre nunha nova categoría de xerentes (con capacidade crítica-creativa, que xeren fenómenos de participación e identificación cos valores da organización, cunha sólida e ampla formación humanística e científica...), pero nin as institucións de preparación de xerentes latinoamericanas, nin as Universidades, responden, nos seus programas de estudo, a estas necesidades: traballan con modelos importados de países desenvolvidos, alén de obsoletos en moitos casos; prescinden da consideración do Sector Público nos seus programas de estudo (frente á crecente presenza do Estado nas sociedades latinoamericanas) teimando nas organizacións privadas; concíbense como centros eminentemente de capacitación teórica, sen reparar que a teoría e a práctica están intimamente inter-relacionadas na formación dos xerentes... Con todo vai xurdindo unha nova casta de Escolas de Administración Pública, que tentan nos seus programas de estudo, responder ás necesidades concretas que ocasionan a crise e a democratización.

Doutra banda, e dentro desa mesma primeira parte do libro, expón e critica o proceso de democratización, para rematar afirmando que a organización burocrática, no canto de se-lo modelo organizativo tecnicamente superior, non é senón (e aquí, parte da crítica marcusiana ó modelo burocrático weberiano) unha «forma histórica de produción propia de certa etapa da historia universal, que responde a determinados intereses de sectores específicos». Polo tanto, despois de analiza-las notas desta organización burocrática (división extrema do traballo, estrutura de poder xerarquico e principio do mando único, formulación detallada de normas que rexen todas e cada unha das funcións da empresa, existencia dunha carreira burocrática, impersonalidade na actuación dos membros da organización), conclúe dicindo que máis que expresión suprema da racionalidade, contén grandes elementos de irracionalidade que redundan na dilapidación de recursos humanos, na transmutación dos medios en fins (o problema da «psicose ocupacional»), en definitiva, na ineficiencia. Partindo disto, non hai que ser escépticos diante da busca de novas

formas de organización, que favorezan a realización persoal no traballo, o establecemento de relacións cooperativas entre os seus membros, a participación e a crítica a todos os niveis, e que, como resultado de todo iso, conduzan a un nivel de rendemento maior que o logrado pola burocracia clásica.

Na segunda parte do libro («*Xerencia pública para a crise e para a democratización*»), o autor fai referencia a dúas cuestións fundamentais. A primeira é a da Reforma do Estado: entende que os retos que a crise económica estrutural na que América Latina se encontra mergullada, así como as esixencias da democratización, esixen o nacemento dun novo tipo de Estado na rexión. O debate está formulado, aínda que, partindo de clichés, de tópicos, que non teñen evidencia empírica ningunha: por exemplo, entender que o problema do Estado é de tamaño, cando o problema non é tal para o autor, senón que, é, se ten ou non a capacidade de xestión necesaria para realiza las metas que lle están encomendadas. É, xa que logo, un problema de calidade do Estado.

Partindo de aí, comeza a crítica do que el chama «Estado Herdado», caracterizado pola súa HETEROXENEIDADE ESTRUCTURAL (por non ser un todo coherente, senón que está formado por unha serie de diferentes Estados superpostos: o Goberno e os Ministerios, os Institutos autónomos, as empresas públicas, as rexións e os municipios...), nos que se produce un fenómeno de «feudalismo»: sen vínculos reais entre eles); pola súa HIPERCONCENTRACIÓN (que conduce á discriminación rexional e á ineficiencia); pola RIXIDEZ do aparello público; polas DEFICIENCIAS NA ELABORACIÓN DAS POLÍTICAS PÚBLICAS (sen canles de información adaptados); pola FALTA DUNHA VERDADEIRA POLÍTICA DE PERSOAL, que atenda dos temas de autoestima dos funcionarios, da participación, do desenvolvemento de recursos humanos...

O perfil do NOVO ESTADO, o que lle còmpe á rexión para afrontar as transformacións políticas e económicas que está a experimentar, caracterizaríase pola súa GOBERNABILIDADE (que sexa quen de gobernar, que sexa realmente soberano de xeito que haxa unha política nacional autónoma, para cada eido sectorial concreto), por FAVORECE-LA DEMOCRATIZACIÓN DA SOCIEDADE (como medio de

fortalece-lo artellamento da sociedade civil, tras das ditaduras), que, unha situación de crise económica, realice nunha discriminación positiva a prol dos atinguidos por aquela (é dicir, que afronte a chamada «débeda social»). Dende o punto de vista ORGANIZATIVO, definiríase, por unha organización non xerarquizada ou sectorializada, senón aberta e de estrutura reticular, que sexa quen de realizar programas multiinstitucionais; descentralizada (como unha esixencia tanto de democracia como de eficiencia), cunha verdadeira política de persoal, cun novo modelo democrático de relación coa cidadanía (transparencia e control da xestión pública), participativa, experta nas técnicas que hoxe compren para lle facer fronte á crise (v.gr., de concertación social, xerencia de planos sociais masivos).

O camiño de reforma do Estado, còmpe, para KLIKSBURG, enfocalo dende unha óptica REALISTA e AMBICIOSA ó mesmo tempo. Realista, en canto que hal que abandona las estratexias globais de reforma, para pasar ás SELECTIVAS (centra-la atención nos sectores esenciais para os grandes obxectivos e prioridades do Estado, a máis de elixir áreas adaptadas para o cambio organizacional). Ambicioso, porque o proceso de cambio, máis que un proceso técnico-administrativo, é un verdadeiro proceso POLÍTICO, precisado polo tanto dun acordo político nacional (caso da Comisión Presidencial para a reforma do Estado venezolana, na que están representados partidos políticos, sindicatos, organizacións patronais, a Universidade...).

A segunda das cuestións referidas neste segundo bloque do libro, titúlase «dilemas na formación de directivos públicos = xerencia e democracia». Pártese na mesma dunha dobre interrogante: (como consolida-la democracia e, ó tempo, como saír da crise), que se responden cunha súa resposta: necesidade de aumenta-la eficiencia do Estado, e xa que logo, a capacidade dos dirixentes para innovar e para xerenciar complexidade (como esixe o entorno cambiante). Dende este punto de partida, o perfil do novo xerente público conformaríase con base nas seguintes notas: a súa capacidade para xerenciar complexidade (o que fai necesario o cambio dos sistemas tradicionais de formación dos xerentes públicos), para actuar como axente de cambio do Estado (o que esixe a súa adaptación ás modi-

ficacións das macroestructuras estatais: des-centralización, colexialidade...), para motivar e movillizalo potencial humano na organización, e para comprometerse co «proxecto nacional». Esta nova xerencia pública que élle necesaria ó novo Estado, ten que rachar con certos atrancos (superación da visión fatalista de ineficiencia pública, dos modelos de referencia erróneos-basicamente, os modelos de xestión privada, da antinomia entre técnicos e políticos...)

Finalmente, hai xa hoxe na América Latina exemplos desta nova xerencia de democracia (o Corpo de administradores gubernamentais argentinos, creado en 1985; a creación da ENAP brasileira, en 1986; e, principalmente, o «Primeiro programa iberoamericano de desenvolvemento de directivos públicos»).

Polo que atinxe á terceira parte do libro («*explorando novas direccións de traballo en xerencia pública*»), nela fai o deseño de tres camiños que el entende fundamentais: en primeiro lugar, unha revisión das liñas seguidas ata agora no eido da política social, criticando a súa supeditación á política económica, e o seu espallamento entre varias instancias (Ministerios, Institutos Autónomos), para a continuación, sinala-las pautas que esta política social tería que seguir (participación das poboacións asistidas, toma en consideración das loitas de poder que se producen arredor dela, tanto no nivel político coma no burocrático, creación de redes máis que de órganos xerarquizados, para se ocupar dela...), así coma a necesidade de crear unha xerencia especificamente social, e métodos de avaliación da eficiencia da mesma, baseadas na participación dos seus beneficiarios, máis que na fiscalización tradicional.

En segundo lugar, ofrece o deseño dun Instituto Xerencial Público (partindo dun proxecto xa en marcha en Venezuela), que tería como metas principais o desenvolvemento sistemático de capacidades xerenciais nos niveis de condución dos organismos centrais, descentralizados, empresas públicas, rexións, municipios e outras entidades estatais; o apoio ó establecemento dunha carreira xerencial pública estable e profesionalizada, que sirva como foro permanente de discusión e análise das políticas e da xestión pública, a cooperación na formación continuada e na mellora da excelencia xerencial dos cadros altos

e medios, á creación dunha ponte de cooperación activa entre o Sector Público e a Universidade (axeitando as diferentes áreas de traballo a estas finalidades).

En último lugar, fai o deseño do que el chama «unha nova axenda para as ciencias administrativas», dividida basicamente nas liñas que debería seguir unha Administración para a democratización (recollendo as notas xa apuntadas ó longo do libro: participación cidadá, orientación ó servizo do público, transparencia, fortalecemento do Congreso e do Poder Xudicial), e unha Administración para a crise económica (que debe atender a unha mellor organización da xerencia económica, avanzar na descentralización, creación dun modelo xerencial enxebre para a pequena e mediana empresa latinoamericana, cunha especial atención á xerencia social, de acordo co xa apuntado).

Fai unha referencia final ó papel que debe cumprí-la Universidade nesta nova axenda das ciencias sociais (ofrecendo os resultados da súa investigación en programas conxuntos Universidade-sector público, creando por medio do seu programa docente, os administradores que os Estados latinoamericanos precisan).

En conclusión, este libro ofrécenos unha visión nova e optimista (pero tamén realista), da situación da ciencia administrativa e da Administración en Latinoamérica, perante o reto formulado de afianza-la democracia e xestiona-la crise económica, da maneira máis eficiente posible.

Carlos Ignacio Aymerich Cano

**Antonio Martínez Marín:** *O bon funcionamento dos servizos públicos: Os principios de continuidade e regularidade.* Tecnos, Madrid, 1990.

Responde o estudio que nestas liñas pretendemos recensionar a unhas necesidades e a unha coxuntura que imprimen tal novidade e frescura á obra que, sen entrar na súa maior ou menor calidade científica, fana o suficientemente interesante como para merecer

estas liñas. Tentaremos analiza-lo seu contido desde dúas perspectivas concorrentes e necesarias: por unha banda, aproximándonos dun xeito xeral ó tema obxecto de estudo; por outra banda, describindo o contido substantivo da obra, todo isto na medida do que unha pequena recensión permite.

Así, e en primeiro lugar, afirma o autor que a súa lexitimación democrática de orixe non chega para xustificar a existencia e funcionamento do poder público, senón que tamén é imprescindible atender á lexitimación que dá o exercicio dese poder; de tal sorte, existe un «dereito deber xurídico» de que os servizos públicos funcionen ben. Isto, que é predicable de calquera Estado, gaña en importancia e valor naqueles que como o Estado español se constituíron en Estados sociais, o que supón a institucionalización do intervencionismo público na sociedade, a fin de que a liberdade e igualdade das persoas sexa real e efectiva.

Por outra banda, aínda que non toda a actividade da Administración é servizo público (como pretendía Leon Duguit e a súa Escola de Dereito Público), si os servizos públicos son a parte máis importante e estimable do Estado Social; así Martínez Marín considera que «defende-lo bo funcionamento dos servizos públicos é asegura-la conquista histórica, hoxe constitucionalizada», do Estado social. Consecuentemente, e na medida en que o Estado social se lexitima na acción e non na inibição pública, o bo ou mal funcionamento dos servizos públicos, califica ou descalifica.

Desde esta perspectiva e tras cáeseque dous decenios de funcionamento da Constitución Española, é imprescindible preguntarse se os servizos públicos funcionan e polo tanto se se deu cumprimento o mandato do Estado social e ó imperativo de eficacia no funcionamento dos servizos públicos, que a Constitución Española contén. Según Martínez Marín a resposta é negativa: existe unha insatisfactoria prestación de elementais servizos, acentuada de xeito especial entre os máis marxidados (sirvan de exemplo o funcionamento dos tribunais, a atención sanitaria ou a desaxitada regulación do dereito de folga, que conleva á nula ou insatisfactoria prestación de necesarios servizos en determinadas ocasións. Esta falla de bo funcionamento na prestación dos servizos rematou por

desleixilla-lo Estado, provocando en ocasións a volta ó vello principio liberal-burgués de que o Estado é un «mal necesario» e canto menos haxa *mellor*, o que na práctica se traduce na privatización dunha grande parte dos servizos públicos, aínda daqueles máis elementais e necesarios.

Non é a enunciada, a posición do autor, senón que fronte á situación descrita nestas liñas e desde unha posición intervencionista, xustificada na necesidade de que o Estado dea satisfacción a servizos non prestados ou de difícil prestación polo capital privado, considera que é o mesmo Estado e os lexisladores os que deben determinar a contía dos servizos, aínda que «na medida en que os particulares poidan satisfacela suficientemente, proceda á renuncia pública, anque o esencial é que sexan os que sexan, que funcionen ben». Consecuencia do sinalado é a necesidade de que os xuristas loiten contra as inmunidades, prerrogativas e privilexios do poder, situacións que veñen facer máis grave a situación debuxada. Así, é un primeiro obxectivo do autor o determinar en que medida e con que alcance tal posición vén esixida como medida proporcionada para a consecución dos fins e funcións de interese xeral, que teñen encomendados os poderes públicos.

En definitiva, e en palabras do seu autor, «explicar e fundamentar unha parte do noso Dereito no deber das nosas Administracións públicas e no conseguinte dereito dos administrados a un bo funcionamento dos servizos públicos foi o primeiro e principal dos obxectivos propostos.»

Introducidos no tema de estudo desta obra, faise necesario proceder agora á descrición do contido substantivo dela.

Dividida en tres capítulos, o Capítulo I dedícase ó estudio dos *principios de continuidade e regularidade*, así como da importancia que ámbolos dous tiveron tanto na Escola do Servizo Público como na doutrina española en xeral.

Partindo de que ámbolos dous principios concretan, precisan e garantizan o bo funcionamento dos servizos públicos, insístrase no destacado papel que o servizo público (un dos tradicionais sectores da actividade administrativa xunto co fomento e a policía) tivo no pasado, así como nos fundamentos e valores que cimentaron a súa importancia. Así mes-

mo, ofrécese, nun segundo apartado, como os nosos mellores administrativistas «importan» a teoría francesa para posteriormente acabar construíndo un edificio estrutural propio. Fanse finalmente unhas consideracións sobre a crise que a teoría do servizo público sofre durante o franquismo, e con ela os principios de continuidade e regularidade, aumentándose o seu protagonismo trala Instauración do Estado democrático e social de dereito en 1978, cuestión na que se profundizará máis tarde. Deste xeito, e a través deste percorrido histórico, evidénciase o carácter esencial que na construción doutrinal da teoría do servizo público tiveron os principios mencionados.

Xa no Capítulo II, e como soe ser habitual, abórdase a difícil tarefa de conceptualizar os principios obxecto de estudo. Desde unha perspectiva tridimensional (legal, xurisprudencial e doutrinal), que non só pretende amosa-la súa importante e diversa omnipresencia, senón ademais a súa indisolubilidade do concepto de servizo público, é como se abordará o tema.

Da categorización constitucional (artigos 24, 28 e 37) destes principios e do emprego que deles se fai no réxime constitucional vixente trata un segundo apartado do capítulo. Deste recoñecemento legal resulta o carácter esencial destes principios na elaboración dun concepto amplo de servizo público, dentro do novo Estado social e democrático de dereito.

No terceiro apartado estúdiáanse, xa individualmente, os conceptos de continuidade e de regularidade, desde unha perspectiva material e formal, e tanto no sistema político administrativo do pasado, a saber, no réxime parlamentario burgués e na ditadura franquista, como no sistema xurídico vixente. Aínda dentro do capítulo II, e dado que o contido prestacional do servizo público non é o mesmo cun funcionamento regular que en caso de folga (exemplo de funcionamento anormal), tampouco os conceptos de servizo público serán iguais nun que noutro caso; diso faise eco o autor, que pecha este capítulo cun extenso e pormenorizado estudo da continuidade e regularidade no caso de folga dos servizos públicos. Este estudo, leva ó autor a manter unha posición limitativa do dereito de folga, cando esta se realice nos servizos públicos e se ademais son servizos esenciais. Nesta liña, pro-

ponse a supresión do termo esencial para calificarlo mantemento dos servizos esenciais en caso de folga e a substitución da expresión «servizos mínimos» pola de «servizos suficientes».

Adica Martínez Marín o terceiro e derradeiro capítulo ó estudo das consecuencias xurídicas da continuidade e da regularidade, así como ó seu réxime xurídico. O estudo destas consecuencias val desde o recoñecemento dos efectos que estes principios terán sobre os bens afectos ó servizo público, ata a incidencia disto sobre a actividade administrativa (actos e contratos), pasando polas consecuencias xurídicas que o efectivo establecemento destes principios terán sobre as persoas vinculadas ó servizo público, fixándose de novo no exercicio do dereito de folga por parte dos servizos públicos. En definitiva, e grazas ó gran apoio xurisprudencial, explícase e xustifícase o porque do réxime administrativo, as súas macrodimensións, a súa necesidade e o desafío do seu desenvolvemento futuro. Fronte a prácticas bastaridas e alienantes, o dereito e o deber do bo servizo público rexeitan toda consideración privilexiada e dependentista do Dereito privado.

Remata o libro cun apéndice da bibliografía manexada polo autor que pode servir para aproximarnos cunha maior profundidade ó mundo do funcionamento dos servizos públicos e dos principios que rexiran ese funcionamento; temas, todos eles, que en maior ou menor medida inciden na comprensión da necesidade da reforma administrativa, así como achegan claves (ó igual que esta obra) para acertar a comprender cales serán as liñas mestras que siga a mencionada reforma.

Antonio Javier Ferreira Fernández

**Tomás Sala Franco:** *Incidencia de la legislación laboral en el marco de la función pública*. MAP, Madrid, 1989

A obra de Tomás Sala Franco, tal e como el mesmo expresa nas súas primeiras liñas, pretende debuxa-lo «cadro de problemas que presenta a aplicación do Dereito do Traballo ás relacións que unen ó persoal coa Administración Pública».



Na primeira parte da obra formula o autor a posibilidade de coexistencia na Administración Pública española de dous tipos de persoal regulados por dous réximes distintos, o laboral e o funcional. Da análise da nosa Constitución e da xurisprudencia do Tribunal Constitucional o autor chega á conclusión do carácter «neuro» da normativa constitucional e a posibilidade, por tanto, da mencionada coexistencia, aínda que con dúas matizacións: 1) Que existe unha reserva de lei estatal para regular as bases do estatuto dos funcionarios públicos, 2) Que o acceso á Función Pública haberá de facerse respectando os principios de capacidade e mérito.

Cuestión tamén controvertida desde o punto de vista do autor foi a clasificación dos postos de traballo en funcionariais ou laborais. A sentenza do Tribunal Constitucional do 11 de xuño de 1987 declarou a inconstitucionalidade de determinados artigos da Lei de Medidas para a Reforma da Función Pública, por conculca-lo principio de reserva legal establecido no art. 103.3 da Constitución, toda vez que se confería ó Ministerio da Presidencia un apoderamento indeterminado para especificar que postos de traballo quedaban reservados a funcionarios públicos. Haberá ser necesariamente unha lei a que estableza, cando menos, os criterios para que a Administración clasifique con posterioridade os distintos postos de traballo como funcionariais ou laborais. En consecuencia, a Lei 23/1988, do 28 de xullo, de modificación da Lei de Medidas para a Reforma da Función Pública, veu establecer, como regra xeral, que os postos de traballo da Administración do Estado e dos seus Organismos Autónomos, así como os das entidades xestoras e servizos comúns da Seguridade Social, serán desempeñados por funcionarios públicos. Excepcionalmente, poderán desempeñarse por persoal laboral unha serie de postos que expresamente enumera a lei.

A segunda e máis extensa parte da obra dedica Tomás Sala Franco a estudar as especialidades aplicativas do Dereito do Traballo na Administración Pública:

— En primeiro lugar, fai referencia ás especialidades na contratación e extinción contractual, centrándose principalmente nos seguintes aspectos:

a) O principio de Igualdade de traballo na contratación presenta a cuestión de se exis-

te na Administración Pública liberdade para elixilo concreto traballador, como sucede na empresa privada. Da análise dos artigos 23.2 e 103.3 da Constitución española principalmente, o autor deduce que no acceso ó emprego da Administración Pública rexe un principio de igualdade absoluta de trato referido a todos os cidadáns, que limita a liberdade daquela para nomear e contratar a quen desexa, concretándose esa igualdade de trato na existencia de obxectividade de acordo cos principios de capacidade e mérito.

b) É posible a contratación temporal na Administración, de acordo con diversos preceptos analizados polo autor, podendo a Administración utilizar tanto a contratación por tempo indefinido de traballadores fixos continuos ou discontinuos como a contratación temporal en calquera das súas variantes. Sen embargo, na contratación laboral temporal haberán de terse presentes certas particularidades, xustificadas pola presenza dun interese novo e distinto do interese da propia Administración como empresario: o dos cidadáns á igualdade de acceso ó emprego público (art. 23.2 e 103.1 da Constitución).

c) Son modalidades específicas da Administración Pública, non enmarcables nas categorías ordinarias do Dereito do traballo, os contratos temporais de colaboración social e os programas de colaboración entre o INEM e a Administración.

d) A contratación laboral de estranxeiros, regulada actualmente pola Lei Orgánica 7/1985, do 1 de xullo, sobre Dereitos e Liberdades dos Estranxeiros en España e o R.D. 1.119/1986, do 26 de maio, queda sometida a determinadas esixencias básicas (permiso de residencia e de traballo) aplicables a todos os sectores da actividade en xeral, e a unha norma aplicable ó ámbito da Administración Pública, que prohibe que os estranxeiros sexan contratados en postos de traballo que impliquen «exercicio de autoridade». Todo isto matizado, como indica o autor, polo principio de libre circulación de traballadores introducido no noso ordenamento polo R.D. 1.099/1986, do 26 de maio, sobre entrada, permanencia e traballo en España de cidadáns de Estados Membros da CEE.

e) En relación co despedimento improcedente e o despedimento nulo, en virtude do principio de Igualdade de trato no emprego

(art. 23 da Constitución), cabería admitir como existencia constitucional a readmisión obrigatoria en tódolos supostos de despedimento declarados como non procedentes xudicialmente, non sendo posible exercer por parte da Administración a opción legal pola indemnización substitutoria.

f) No ámbito da contratación na Administración Pública, teñen maior incidencia os supostos de «forza maior impropia» derivada de decisións dos poderes públicos, especialmente nos supostos de desaparición dun servizo Administración a opción legal pola indemnización substitutoria.

—En segundo lugar, o autor refírese ás especialidades existentes na regulación contractual, centrándose en dous puntos:

a) A aplicación da condición de máis beneficiosa de orixe contractual non atopa obstáculo no réxime de contratación da Administración Pública, a cal poderá actuar igual ca un empresario privado, dispoñendo dunha facultade contractual normativa de acordo co art. 3.1.c) do Estatuto dos Traballadores e sometida a idénticos límites que aquel.

b) En canto ó réxime de incompatibilidades, o traballador ó servizo da Administración Pública, a diferenza do traballador do sector privado, atópase sometido non só á prohibición xenérica de concorrencia desleal (art. 21.1 do Estatuto dos Traballadores) senón, ademais, á prohibición xeral, salvo excepcións, de realizar unha segunda actividade no sector público e a límites importantes respecto das actividades privadas.

—En terceiro lugar, examínanse as especialidades na regulación dos dereitos colectivos:

a) É fundamental a especialidade existente en materia de negociación colectiva, fundamentalmente en relación con diversos aspectos: 1. A lexitimación negocial, na medida en que a Administración Pública non posúe personalidade xurídica única, cando se pretenda a negociación dun convenio sectorial ou dun grupo de empresas, respecto ó cumprimento das regras de lexitimación esixidas no art. 87 do Estatuto dos Traballadores. 2. A aplicación dos convenios colectivos sectoriais, negociados por asociacións de empresarios privados nas que a Administración Pública non participa, configurándose como única solución posible a de negociar un convenio co-

lectivo propio, de empresa ou de centro de traballo por parte da Administración no momento procesual oportuno, respectando o principio de non concorrencia do art. 84 do Estatuto dos Traballadores e esperando a que se denuncie en tempo e forma o convenio sectorial aplicable. 3. O contido dos convenios colectivos que afecten ó persoal laboral ó servizo da Administración Pública, que suscitou numerosos problemas e as súas solucións chegaron a crear verdadeiras normas especiais sobre a materia, algunhas das cales recolle o autor, a saber, en materia de incrementos salariais e de seguridade social complementaria, principalmente.

—Por último, o autor fai referencia ás especialidades procesuais adverbibles respecto ás relacións laborais que se producen no seo da Administración Pública:

a) En primeiro lugar, o autor cuestiónase ata que punto resultaría aplicable á Administración Pública a doutrina xurisprudencial que pretendeu «levantalo veo» da personalidade xurídica identificando ó «grupo de sociedades» como suxeito con responsabilidade xurídica. Existen declaracións xurisprudenciais en contra, que o autor analiza na obra, e unha fírmida liña xurisprudencial que parece «abrir unha portela á aplicación da doutrina do grupo empresarial» para casos extremos en que a equidade e a boa fe fundamenten tal consideración para evita-lo exercicio antisocial dun dereito polo que se defrauden lexitimos dereitos de terceiros.

b) É nota específica en materia procesual a prohibición de transacción formal a que está sometido o Estado, que se concreta na substitución da «conciliación obrigatoria previa» (art 50 e ss. da Lei de Procedemento Laboral) por unha «reclamación administrativa previa» á vía xudicial nos conflitos en que se demanda ó Estado ou organismo del dependente, ou ás CC.AA e Corporacións Locais.

c) Respecto á execución de sentencias condenatorias da Administración como estableceu o Tribunal Constitucional na súa sentenza do 7 de xuño de 1982, existe unha tensión entre dous principios constitucionais: o de seguridade xurídica, que obriga ó cumprimento das sentencias, e o de legalidade presupostaria, que supedita devandito cumprimento á existencia dunha partida presupostaria asignada a ese fin. Isto esixe a armoni-

zación de ambos principios, o que xustificaría que a Administración pospuxese a execución das sentencias, aínda que non máis aló do tempo necesario para obter, actuando coa dilixencia debida, as configuracións presupostarias cando estas non fosen previstas.

A terceira parte da obra de Tomás Sala Franco, titulada «Las disfuncionalidades aplicativas», pretende constatar que a convivencia dentro da Administración Pública de dous tipos de persoal ó seu servizo, regulados por dous réximes xurídicos distintos, xera disfuncionalidades e formula problemas desde unha perspectiva política de persoal no seo da Administración Pública. A estrutura retributiva, de permisos e licencias, o réxime de xornadas, horas extraordinarias e horarios, o réxime de movibilidade funcional e xeográfica... fan patente a existencia de diferencias importantes que provocan malestar xeral e movementos reivindicatorios de signo funcional ou labo-

ral, segundo os casos, para conseguí-los niveis superiores do persoal veciño. As diferencias do réxime xurídico incrementáanse, notoriamente, no campo dos dereitos colectivos de libre sindicación, negociación colectiva, folga e representación colectiva nos centros de traballo, todo isto pese ó evidente proceso de «laboralización do réxime salarial».

Na derradeira parte da obra, o autor establece unha serie de conclusións que el mesmo califica de «deliberadamente provocadoras», sobre a base da unificación dos dous réximes xurídicos actualmente existentes en materia laboral no seo da Administración, nun estatuto común que respectase, dunha banda, as esixencias propias da Administración como ente público que é, e, doutra, os normais dereitos laborais que a Constitución reconece.

Marta García Pérez



## **BIBLIOGRAFÍA**



# Apunte bibliográfico sobre a reforma administrativa

Antonio Javier Ferreira Fernández

## A

- AA.VV.: *Estudios sobre la burocracia española*. IEP, Madrid, 1974.  
*Citoyen et administration*. Cabay-Bruylant, Bruxelles, 1985.  
*La participation des citoyens et le développement de la démocratie locales*. Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1978.
- ALVAREZ-GENDIN, S.: *El servicio público. Su teoría jurídico-administrativa*. IEP, Madrid, 1944.
- ALVAREZ RICO, M.: *Principios constitucionales de la organización de las administraciones públicas*. IEAL, Madrid, 1986.
- ANSOFF, IGOR: *Implanting Strategic Management*. Prentice Hall, New York, 1984.
- ANSON y de LIÑAU: *Teoría y técnica de la Administración*. Madrid, 1961.
- AOIZ IRIARTE, MARIA DEL ROSARIO: *Técnicas psicosociales en la administración pública. Su aplicación a la selección de personal*. INAP, Madrid, 1984.
- ARGYRIS, CHRIS: *La Dirección y el Desarrollo Organizacional*. Ateneo, Buenos Aires, 1976.
- ARMSTRONG, MICHAEL: *Handbook of Human Resource Management*. Kogan Page, London, 1987.

## B

- BAENA DEL ALCAZAR, MARIANO: *Curso de Ciencia de la Administración*, vol. I, Ed. Tecnos, Madrid, 1985.
- BADILLO NIETO, MARGARITA e AZNAR PEÑARROYAS, SEVERIANO: *Técnicas de documentación para la administración pública*. INAP, Madrid, 1986.
- BAKER, R.J.S.: *Administrative Theory and Public Administration*. London, 1972.
- BARATIN: *Organisation et methodes dans l'administration publique*. París, 1963.
- BARBA ROMERO, SERGIO: *Técnicas de apoyo a la toma de decisiones en la administración pública*. INAP, Madrid, 1984.

- BATAILLON, C. e outros: *Etat, pouvoir et espace dans le Tiers Monde*. PUF, París, 1977.
- La construcción administrativa de la realidad social*. El Instituto, Madrid, 1986.
- BENVENUTE, GUY: *Bureaucracy and national planning. A sociological case study in Mexico*. New York, 1970.
- BETTINE, ROMANO: *Il principio d'efficienza in scienza dell'amministrazione*. Milano, 1968.
- La partecipazione amministrativa. (Modelli italiani di partecipazione del cittadino alla pubblica amministrazione)*. Milano, 1973.
- BHERER, H.: *Le Management Soviétique*. Fleury Presses, París, 1977.
- BLANCO DE TELLA, LUIS: *Técnica y aplicación de los organigramas*. Madrid, 1975.
- Simplificación del trabajo administrativo*. Madrid, 1974.
- BLAU, PETER M.: *Bureaucracy in modern society*. 18.ª ed., New York, 1969.
- BOLMAN, L.G. e DEAL, T.E.: *Modern Approachs to understanding and Managing Organizations*. Jossey-Bass, San Francisco, 1984.
- BONNEFOUS, EDOUARD: *La reforma administrativa*. Madrid, 1960.
- BURREL, G. e MORGAN, G.: *Sociological Paradigms and Organizational Analysis*. Heineman, London, 1979.

## C

- CASTELLS ARTECHE, MANUEL: *Proceso de construcción y desarrollo de la Función Pública Autónoma*. INAP, Madrid, 1987.
- CATALDI, G.: *Lineamenti generale di Scienza della Amministrazione Pubblica*. Ed. Gluffré, Millán, 1960.
- CAVAGNARI, W.: *Elementi di scienza della amministrazione*. Firenze, 1942.
- CAWTHROP, LO: *Administrative Politics and Social Change*. New York St. Martins, New York, 1971.
- CENTRO STUDI INVESTIMENTI SOCIALI: *Le Pubbliche amministrazioni negli anni 90; una indagine sull'alta dirigenza dello stato*. Franco Angeli, Milano, 1988.
- CONFERENCIA INTERNACIONAL DO INSTITUTO INTERNACIONAL DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS. EXPOSICION BIBLIOGRAFICA (noviembre de 1990). INAP, Madrid, 1990.
- CROZIER, MICUEL: *No se cambia la sociedad por decreto*. INAP, Madrid, 1984.

## CH

- CHEVALIER, JACQUES: *Science administrativ*. P.U.F., París, 1986. *La ciencia administrativa*. Fondo de Cultura Económica, México, 1980.

## D

- DEBBASCH, CHARLES: *Ciencia administrativa*. Administración Pública. ENAP, Madrid, 1981.
- DEBOARD, R.: *The Psychoanalysis of Organizations*. Tavistock, London, 1978.
- DRUCKER, PETER: *The Frontiers of Management*. Harper and Row, New York, 1986.



**E**

- EDWARDS, G. e SHARKANSKY, I.: *Les politiques publiques: élaboration et mise en oeuvre*. Ed. Organisation, París, 1981.
- EFFICIENCY UNIT: *Improving Management in Government: The Next Steps*. London, HMSO, 1988.
- ETZIONI, AMITAI: *A comparative analysis of complex organizations. On power, involvement, and their correlates*. The Free Press, New York, 1971.

**F**

- FELCMAN, ISIDORO LUIS: *Burocracia Pública: Tecnología, informática, transformación cultural y condicionantes políticos*. INAP, Madrid, 1988.
- FERNANDEZ ARROYO, QUITERIA: *Reforma administrativa y Desarrollo*. INAP, Madrid, 1970.
- FERRARESI, FRANCO: *La razionalizzazione amministrativa in Italia e Germania*. Milano, 1983.
- FRENCH, W. e BELL, JR., C.: *Organization Development*. Prentice Hall Englewood Cliffs, New Jersey, 1978.
- FUENTES VEGA, SANTIAGO: *Realidad y Racionalidad en el Control del Sector Público*. INAP, Madrid, 1986.
- FUERTES SUAREZ, JOSE LUIS: *La Función Pública, reforma administrativa y Estado Autonómico*. Civitas, Madrid, 1980.

**G**

- GARCIA COPEIRO del VILLAR: *Planificación de la informática en la Administración del Estado*. INAP, Madrid, 1986.
- GARCIA DE ENTERRIA, EDUARDO: *La Administración Española*. Alianza Editorial, Madrid, 1972.
- GARCIA MADARIA, JOSE MARIA: *Teoría de la organización y sociedad contemporánea*. Ed. Ariel, Barcelona, 1985.
- GARCIA PELAYO, MANUEL: *Las transformaciones del Estado contemporáneo*. Alianza Editorial, Madrid, 1977.
- GALY, PHILIPPE: *Gérer l'Etat. Corriger la déviation bureaucratique*. París, 1977.
- GOLEMBIEWSKI, ROBERT T.: *Perspectives on public management. Cases and learning designs*. Itasca, Illinois, 1972.
- GRAY, ANDREW: *Administrative politics in British Government*. Wheatsheaf, Sussex, 1985.
- GROCHL, E. e SZYPERSKI, N.: *Information Systems and Organizational Structure*. De Gruyter & Co., Berlin, 1973.
- GROSS, BERTRAND: *The managing of organizations. The administrative struggle*. New York, 1964.
- La estrategia administrativa en el desarrollo económico social*. ENAP, Madrid, 1971.
- GUERRERO, OMAR: *La Administración Pública del Estado capitalista*. Fontamara, Barcelona, 1981.

## H

- HALL, RICHARD D.: *Organizaciones: Estructura y Proceso*. Del Castillo, Madrid, 1976.
- HERRERO SUAZO, SANTIAGO: *Técnicas contables en la administración pública*. INAP, Madrid, 1984.
- HERRERO SUAZO, SANTIAGO e QUEROL BELLIDO, VICENTE: *Técnicas Presupuestarias en la Administración Pública*. INAP, Madrid, 1984.
- HILL, M.: *The State Administration and the Individual*. Fontana-Collins, Glasco, 1976.

## I

- INSTITUT FRANCAIS DES SCIENCES ADMINISTRATIVES: *La recherche administrative en France*. Besançon, 1969.
- INSTITUT INTERNATIONAL DES SCIENCES ADMINISTRATIVES: *Les consequences du progres technique sur les procedures, les methodes et les structures de l'administration*. Bruxelles, 1969.

## J

- JENKINS, WILLIAM: *Administrative politics in British Government*. Sussex, Wheatsheat, 1985.
- JIMENEZ NIETO, JUAN: *Política y administración*. Madrid, 1970.

## K

- KAST, FREMONT y ROSENZWEIG, JAMES: *Administración en las Organizaciones. Un enfoque de Sistemas*. McGraw Hill, México, 1979.
- KLEIN, I.: *New Forms of Work Organisation*. Cambridge University Press. Cambridge, 1976.
- KLIKSBERG, BERNARDO: *El pensamiento organizativo: Del Taylorismo a la Teoría de la Organización. La «Administración Científica» en discusión*. Ed. Paidós, Buenos Aires, 1979.
- La reforma de la Administración Pública en América Latina, INAP, Madrid, 1984.
- KOENING, KLAUS: *La educación para la Administración Pública en Europa Occidental*. INAP, Madrid, 1978.

## L

- LAFUENTE FELEZ, ALBERTO. *Técnicas de investigación social en la administración pública*, INAP, Madrid, 1984.
- LANZA, ALBERT: *Les projets de reforme administrative en France*. París, 1968.
- LAPASSADE, GEORGES: *Grupos, Organizaciones e Instituciones. La transformación de la Burocracia*. Granica, Barcelona, 1977.
- LASSERRE, BRUNO e LENOIR, NOELLE: *La transparence administrative*. P.U.F., París, 1987.
- LAUFER, R. e BURLAUD, A.: *Management Public*. Ed. Dalloz, París, 1989. Dirección Pública: *Gestión y Legitimidad*. INAP, Madrid, 1980.

- LAWRENCE, P.R. e LORSH JAY: *Organization and Environment*. Harvard University, Cambridge, 1967.
- LEAVIT, HAROLD: *Managerial psychology*. Chicago, 1972.
- LEEMANS, A., F.: *Cómo reformar la Administración Pública*. Fondo de Cultura Económica, México, 1977.
- The Management of Change in Government*. Martinus Nijhoff, The Hague, 1976.
- LIKERT, RENSIS: *The human organization: its management and value*. New York, 1967.
- LOSCHAK, DANIELE e OUTROS: *La haute Administration et la politique*. PUF, París, 1986.

## M

- MARCH, JAMES (Editor): *Handbook of organizations*. Chicago, 1972.
- MARTIN MATEO, RAMON: *Eficacia social de la jurisdicción contencioso-administrativa*. INAP, Madrid, 1989.
- MARTINEZ BARGUEÑO, MANUEL: *Teoría y práctica de la información administrativa al ciudadano*. INAP, Madrid, 1987.
- MARTINEZ MARIN, ANTONIO: *El buen funcionamiento de los Servicios Públicos*. Tecnos, Madrid, 1990.
- MASSENER, M.: *La nouvelle gestion publique: pour un Etat sans bureaucratie*. Ediciones Hommes et Techniques, París, 1975.
- MAYNTZ, RENATE: *Sociología de la Administración Pública*. Madrid, Alianza, 1985.
- MENY, YVES: *La Reforme des collectives locales en Europe: Strategies et Resultats*. La documentation française, París, 1984.
- MATCALFE, L.: *The Logic of Public Management*. Artigo presentado ó Congreso da Asociación Internacional de Ciencias Políticas, Washington, 1988.
- MEYERS e OUTROS: *La politisation de l'Administration*. Institut International des Sciences Administratives, Bruselas, 1985.
- MORTARA, VITTORIO: *Introduzione alla Publica Amministrazione Italiana*. Franco Angeli, Milán, 1983.
- MOUZELIS, NICOS: *Organización y burocracia*. Ediciones Peninsula, Barcelona, 1973.

## N

- NASS, OTTO: *Reforma administrativa y ciencia de la administración*. INAP, Madrid, 1964.
- NIETO, ALEJANDRO: *La burocracia I. El pensamiento burocrático*. Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1976.
- La Organización del desgobierno*. Ariel, Madrid, 1984.
- NIGRO, FELIX e NIGRO, LLOYD: *Administración Pública Moderna*. INAP, Madrid, 1981.
- NIOCHE, J.P. e POINSARD, R.: *L'evaluation des politiques publiques*. Ed. Económica, París, 1984.

## O

- ORERO GIMENEZ, ALEJANDRO M.: *Técnicas de tratamiento de la información en la administración pública (desarrollo informático de un sistema contable en un organismo de la administración pública)*. INAP, Madrid, 1984.
- ORGANIZACION FUNCIONAL Y VALORACION DE PUESTOS DE TRABAJO EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL VASCA. Vitoria, 1984.
- OSTROM, VINCENT. *The Intellectual crisis in American Public Administration*. Alabama, 1974.

## P

- PAREJO ALFONSO, L.: *Estado social y Administración pública. Los postulados constitucionales de la reforma administrativa*. Civitas, Madrid, 1983.
- PARAMES MONTENEGRO, CARLOS: *Introducción al management*, INAP, 4.º ed., Madrid, 1988.
- En torno al «management»*. ENAP, Madrid, 1971.
- PERROW, CHARLES: *Organizational anlysis: a sociological view*, Belmont, California, 1970.
- PRESIDENCIA DEL GOBIERNO: *1.º Seminario de normalización administrativa: ponencias y conclusiones*. Madrid, 1971.
- PUGET, H.: *La modernisation des instruments de travaux et des methodes dans les administrations publiques*. Paris, 1948.

## Q

- QUIROGA LEOS, GUSTAVO: *Organización y métodos en la Administración Pública*. Trillas, México, 1987.

## R

- REFORMA ADMINISTRATIVA EN ESPAÑA, LAS MEMORIAS DE 7 AÑOS DE REALIZACIONES. Madrid, 1964.
- Del REY GUANTER, SALVADOR: *Comentarios a la Ley de Representación, determinación de las condiciones de trabajo, participación del personal al servicio de la Administración Pública*. MAP, Madrid, 1988.
- REYES PONCE, AGUSTIN: *Administración por objetivos*. Limsa Wiley, México, 1971.
- RIZZI, BRUNO: *La burocratización del mundo*. Ed. Península, Barcelona, 1980.
- ROMAN, MANUEL: *Burocracia y cambio social*. Ed. José Porrúa, Madrid, 1976.
- ROYO VILLANOVA, SEGISMUNDO: *Aspectos de la reforma administrativa*. Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, Madrid, 1960.

## S

- SALINAS, ALBERTO: *La Reforma Administrativa*. Fondo de Cultura Económica, México, 1975.
- SANCHEZ MORON, L.: *La participación del ciudadano en la Administración Pública*. Madrid, 1980.

- SEILAR, JOHN: *Systems analysis in organizational behavior*. Homewood, Illinois, 1967.
- SEPE, ONORATO y LEPORE, GAETANO: *Prospettive della scienza dell'amministrazione e rilevanza giuridica del principio di efficienza*. Milano, 1970.
- SERRANO TRIANA, ADOLFO: *La utilidad de la noción del servicio público y la crisis del Estado del Bienestar*. Instituto de Estudios Laborales y de la Seguridad Social, Madrid, 1985.
- SIMON, HERBERT: *Administrativ Behavior*. The Free Press, New York, 1976.
- STARR, MARTINK: *Management: a modern approach*. New York, 1971.
- STRONCK, G. e VAUBEL, D.: *Administrative Reform in Benelux and Germany*, EIPA, Maastricht, 1988.
- SZAMEL: *Legal Problems of socialist public administration management*. Akademiai Kiado, Budapest, 1973.

## T

- TIMSIT, GERARD: *Administrations et etats: étude comparée*. P.U.F., Paris, 1987.
- Theorie de l'administration*. Economica, Paris, 1986.
- TOMASETTA, L.: *Participación y autogestión*. Amorrortu Editores, Barcelona, 1975.

## U

- ULE, CARL: *La reforma administrativa en Alemania*. INAP, Madrid, 1967.

## V

- VALERO SANCHEZ-PASTOR, JOSE LUIS: *La calidad como factor de desarrollo*. IDE, Madrid, 1970.
- VON MISES, LUDWING: *Burocracia*. Unión Editorial, S.A., Madrid, 1974.

## W

- WALDO, DWIGHT: *Estudio de la Administración Pública*. Ed. Aguilar, Madrid, 1984.
- La Administración Pública del cambio social*. INAP, Madrid, 1972.
- WILDAVSKY, A.: *The Art and Craft of Policy Analysis*. McMillan Press, Londres, 1980.



## Normas para a presentación de orixinais

1. Os traballos serán orixinais non publicados total ou parcialmente, nin enviados a outros medios de publicación.

2. Presentaranse en follas DIN A-4 mecanografiadas a dobre espacio nunha soa cara e numeradas, incluído no seu caso e como máximo, 15 gráficos ou táboas.

3. As ilustracións serán numeradas segundo a súa orde de aparición no texto, co seu listado e lenda ou pé en folia aparte.

4. O título do traballo será breve (como máximo oito palabras), podéndose engadir un subtítulo. Non conterá abreviaturas nin notas.

5. Inclúiranse co título do artigo catro ou cinco descritores, polos que se poida clasificar o artigo.

6. Baixo o título colocarse o nome do autor ou autores, incluíndose ó pé da páxina a profesión ou cargo principal co que desexan ser presentados.

7. O traballo irá precedido obrigatoriamente dun sumario ou resumo inferior a 150 palabras sobre o contido e conclusións, sen notas ó pé. Acompañarase a versión inglesa do sumario.

8. Os traballos completos enviaranse por triplicado.

9. A numeración dos apartados farase só con caracteres arábigos ata tres díxitos.

10. As notas a pé de páxina recolleráse ó final do manuscrito en folia aparte.

11. As referencias bibliográficas (e soamente as citadas no texto e nas notas) situarase ó final do traballo e en orde alfabética de apelidos, do seguinte xeito:

Libros:

AUTOR (ano). Título do libro, número edición, editorial, lugar.

Artigos:

AUTOR (ano): «Título do artigo», en: Título do libro ou nome da revista, volume e número, paxinamento, editorial, lugar.

Nos casos de máis dun traballo do mesmo autor e ano, a éste engadiráselle unha letra ordinal (1986, a; 1986, b; etc.).

As citas, nas notas a pé de páxina, referenciaranse á bibliografía final (indicando o autor, ano [con a, b, etc.], volume e páxinas interesadas).

12. Se se utilizan abreviaturas ou siglas (organismos, revistas, etcétera), incluíranse o seu listado detrás da bibliografía.

13. Adxuntarase o enderezo postal e teléfono dos autores e a data de remisión do orixinal.

14. Os traballos firmados expresan a opinión dos autores e son da súa exclusiva responsabilidade, a todos os efectos.

15. Os autores comprométese a correxir as probas de imprenta nun prazo de sete días, entendéndose que, noutro caso, outórgase a conformidade co texto que aparece nelas. Non se poderá modificar sustancialmente o texto orixinal a través desta corrección de probas.

16. Os traballos enviaranse a:





P.V.P.: 1.000 Ptas.



CONSELLERÍA DA PRESIDENCIA  
E ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



ESCOLA GALEGA  
DE ADMINISTRACIÓN  
PÚBLICA