

Reforma de la administración pública central en Portugal: *governance*, recursos humanos y nuevas tecnologías

Enrique José Varela Alvarez
Xosé María Mahou Lago

Introducción

Hoy día no resultan novedosos los estudios que analizan la reforma o modernización administrativa desde perspectivas como la gestión pública que implican a los recursos humanos. Sabemos, después de largos años de implementación de medidas de cambios en el sector público en todos los países occidentales (Ballart y Ramió, 2000) que “o es con ellos o no es”, es decir, o se toma en consideración al personal de las Administraciones públicas o resulta complicado que estos procesos de transformación obtengan resultados¹. Numerosos informes públicos de carácter internacional (OCDE, 1995; 1996) y nacional sobre Portugal (VVAA, 2000; 2002), además de estudios de investigadores de universidades lusas (Ferraz Esteves de Araújo, 2002) así lo ponen de manifiesto. Sin embargo pensamos que se sigue cayendo en los mismos errores, algunos de base, como es el enfoque desde el cual se analizan los procesos de cambio, otros fruto de falta de ideas de los gestores públicos, algunos más provenientes directamente de la nula iniciativa política, no tanto en los estadios iniciales de cambio, como en sus momentos de continuación, tras la evaluación y el *feedback* correspondientes, también, por supuesto, aquellos que tienen que ver con la falta de implicación de los recursos humanos en las organizaciones públicas.

La realidad de las Administraciones públicas, en todo caso, nos lleva a plantearnos la pregunta clave del panel de este congreso del CLAD: "*Función de recursos humanos y modernización: ¿Estamos todavía en el punto de partida?*", que en Portugal adquiere una especial relevancia dado el contexto económico y social que ha obligado al nuevo Gobierno socialista (XV_i?) a adoptar medidas de control del gasto, alguna de las cuales van principalmente dirigidas hacia la función pública lusa.

Este planteamiento se puede seguir para la casi totalidad de países integrantes de la OCDE, y por supuesto para Portugal donde se han realizado numerosos experimentos de reforma y modernización desde mediados de los años 70 (Oliveira Rocha, 2001). Sin embargo, tan sólo hace unos años se tiene una perspectiva más completa de estos impactos de cambio y transformación en el personal de las organizaciones públicas y de cómo las resistencias internas han conseguido minimizar los teóricos resultados a priori diseñados (Oliveira Rocha, 2001: 131)². Así por un lado tenemos un largo camino de experiencias de reformas y modernizaciones en Portugal, pero por otro, un reducido bagaje en materia de resultados, de impactos reales sobre la organización.

Además, y si en condiciones de estabilidad organizativa, en contextos burocráticos, en parte el personal era uno de los factores clave de éxito o fracaso de las políticas de modernización administrativa, en la actualidad y en espacios postburocráticos donde la *governance* todo lo abarca, y

¹ Esta apuesta no es novedosa, ya en los documentos del Ministerio para las Administraciones públicas en España a mediados de los años 90 se ponía de manifiesto el hecho de que las personas eran el centro de la organización y la principal preocupación en el programa de cambio español; ¿una veleidad más sobre los recursos humanos en las organizaciones públicas? ¿un nuevo brindis al sol en materia de cambio administrativo?; vid. INAP, 1995: 12-15.

² Oliveira Rocha vincula estos resultados a los excesos del “managerialismo”, como buen crítico con la New Public Management (en adelante NPM) y buen seguidor de las corrientes neopúblicas, y comenta “Da aplicação do “New Public Management” deveria resultar um aumento de autonomia dos funcionários e controlo sobre o seu trabalho. Ora, nada disto aconteceu. Nos Estados Unidos como em outros países a reforma administrativa criou uma oposição visceral ao “empowerment” dos funcionários (Kearney e Hays, 1996). O resultado foi uma diminuição da moral dos empregados públicos, bem como uma demissão da sua responsabilidade. Aparece assim um funcionário “détrone”, apático que não se revê nos objetivos da reformas administrativa, até porque, em última análise, se sente ameaçado pelo “downsizing” e diminuição de status”; vid. Oliveira Rocha, 2001:131.

donde el peso de las nuevas tecnologías ensancha aún más el espacio de lo público, tanto en sus aspectos políticos como de gestión, el reto radica en integrar la variable de personal público con la red de actores de cada una de las políticas y la asunción por parte de aquellos de las nuevas tecnologías como medio para lograr los objetivos de las organizaciones públicas.

El sentido inicial de la investigación que proponemos está dirigido pues a describir el impacto de las políticas públicas de reforma o modernización administrativa en Portugal centrándonos en una variable concreta: el personal, los recursos humanos, integrados en las estructuras organizativas del nivel central de gobierno portugués; como variables dependientes introduciremos los enfoques de la *governance* y las Nuevas Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (en adelante NTIC) y la influencia que ambos aspectos han tenido en la gestión de recursos humanos en la Administración central portuguesa.

Para ello expondremos el marco teórico relacionado con el análisis de las políticas públicas de reforma o modernización administrativa, su adaptación a la realidad político-administrativa portuguesa, la incidencia que estos procesos han tenido en los recursos humanos de la estructura central del gobierno, para, finalmente, abordar el nuevo escenario de la *governance* y dentro de él la situación de los recursos humanos en relación con las NTIC.

Como hemos mencionado, existen una serie de presupuestos de partida, que podríamos formular a modo de hipótesis, y que estarían basados en la tradicional resistencia de las organizaciones al cambio (Ramió Matas, 1996), y con ellas de sus recursos humanos. En el caso de Portugal se han producido una serie de investigaciones que ponen de relieve este hecho y que nos inducen a pensar que los procesos de modernización han fallado parcialmente, sus presupuestos teóricos basales (NPM) también, y que en un nuevo marco de relación sociopolítico basado en la *governance* y el impacto de las nuevas tecnologías, los empleados públicos han de reorientar sus esfuerzos hacia nuevas políticas (tercera generación), nuevos enfoques de gestión (redes) y nuevos modelos de ciudadanía (multinivel), además de mejorar las tradicionales prestaciones públicas del *Welfare State*.

Está claro que pese a todo el camino andado se han logrado progresos y no se ha seguido al pie de la letra el aserto “lampedusiano” de “cambiarlo todo para que todo siga igual”. Existen nuevas políticas públicas y nuevas tecnologías que han transformado objetivos, medios y métodos de trabajo de los recursos humanos. La *governance* es un hecho, el grado y su resultado final es una cuestión que habrá que analizar.

2. La reforma o modernización administrativa como política pública

Todo programa, plan o sistema de acción destinado a reformar o modernizar las estructuras administrativas forma parte de un amplio y complejo proceso político que busca introducir un cambio en la forma burocrática del trabajo de la Administración pública. El marco conceptual proporcionado por el análisis de políticas públicas nos puede ayudar a entender este proceso más allá del limitado enfoque de la Nueva Gestión Pública. Los paradigmas son marcos flexibles, mutables, también en relación con la Administración Públicas y sus procesos de cambio. La pregunta aquí no tendría que ver con la actualidad de la NPM sino con el hecho de sí alguna vez ha resultado realmente un enfoque válido para analizar la modernización o reforma administrativa, o simplemente una moda. Existen muchos críticos con dicha corriente, que aunque le atribuyen bondades en la gestión y mejora de las organizaciones públicas, le retiran legitimidad como marco general de análisis.

Una política pública es un proceso a través del cual un programa se dirige a la consecución de unos objetivos a partir del concurso de una serie de actores que manejan distintos tipos de recursos. Analíticamente hablando, este proceso tiene un carácter secuencial, es decir, una política pública puede dividirse en diferentes etapas interrelacionadas³: definición del problema, formulación de la

³ Decimos analíticamente porque en la práctica política diaria no existen propiamente etapas o secuencias sino una retroalimentación continua del proceso, e incluso una superposición de fases.

alternativas de solución al problema, elección de una alternativa, implementación de la alternativa elegida y evaluación de los resultados obtenidos (Tamayo, 1997).

Si consideramos que la reforma o modernización administrativa es un conjunto de fenómenos orientados a la mejora de los servicios públicos y adaptación de las organizaciones burocráticas a los cambios de entorno existentes en las sociedades contemporáneas (Ramió Matas, 1996: 15), podemos concluir que este tipo de iniciativas abarcan un complejo proceso de formulación, toma de decisión e implementación, en el que participan una variedad de actores inmersos en un contexto y cultura administrativa determinada y poseedores de recursos y objetivos diferentes en función de intereses y visiones particulares⁴. Las reformas o modernizaciones administrativas, los procesos de cambio en las organizaciones públicas (Villoria Mendieta, 1997: 77-103)⁵, podrían pues definirse como “... um processo de mudança, destinado a ajustar as estruturas e o funcionamento administrativo, em sintonia com as pressões do ambiente político e social, ultrapassando as clivagens e falta de comunicação nas relações entre os cidadãos e a administração do Estado (Filipe Araújo, 1993). Envolve, assim, a mudança de estruturas administrativas, redução do sector público e da intervenção do Estado, flexibilidade de gestão e alteração de processos e novo relacionamento entre a Administração e os cidadãos, agora considerados clientes e consumidores dos serviços públicos (Rocha, 1995)” (Oliveira Rocha, 2001: 74). Esta amplia definición de Oliveira Rocha (siguiendo a Caiden, 1969 y 1991) deja la puerta abierta al pluralismo metodológico, a la crítica al pensamiento único impuesto en el análisis del cambio en lo público, y permite incorporar visiones más amplias, más holísticas, como las políticas públicas que nos vinculen a los nuevos modelos de *governance* a través de los estudios de las *policy communities* -con su reconocimiento de la participación activa de un número limitado de actores, tanto públicos como privados que comparten una visión semejante del problema y de las medidas de solución- (Marsh y Rhodes, 1992) y a perspectivas más psicosociales y antropológicas desde la propia organización (“aproximaciones interpretativas” según Bevir, Rhodes y Weller, 2003: 1-17 y 191-210), de forma que podamos ampliar las variables de investigación y conectar los aspectos internos de las organizaciones con el entorno, introducir la cultura administrativa y los valores de estas organizaciones públicas ubicandomás correctamente la *governance*.

Puede hablarse, por tanto, de políticas públicas de reforma o modernización, ya que este tipo de iniciativas están fundamentadas en una definición, más o menos consensuada, sobre lo que los actores implicados consideran como problema de la organización burocrática, definición que alcanza el estatus de “oficial” en el momento en que entra en la agenda pública. A partir de aquí se diseña y elabora un plan de actuación que comprende un conjunto de objetivos y medidas que serán implementadas (en función de los recursos -materiales y, especialmente humanos- y de la posición y actitud de los participantes) una vez tomada la decisión, y que necesariamente deberá ser evaluado con el propósito de medir el impacto y efectividad de la política y decidir su continuación, reforma o terminación.

Además de formar parte de un proceso político amplio y altamente complejo en el que confluyen actores, estructuras y diferentes contextos, las políticas de reforma o modernización

⁴ Tal como apunta Ramió, citando a Echevarria y Losada (1993: 28); “el término modernización de la administración pública aparece con fuerza en los años 80 en determinadas administraciones públicas occidentales y substituye el viejo término “reforma”. Este cambio de etiqueta se debe a mala imagen del término “reforma” ya que se asocia al fracaso de los programas de reforma diseñados en los años 60 y 70 (1996: 241).

⁵ Villoria Mendieta utiliza indistintamente reformas, modernizaciones o transformaciones al aludir al cambio en la Administración pública ya que “... se mantiene una opción ecléctica en relación al elemento desencadenante de la transformación, el cual puede ser un actor político o burocrático, un cambio en el entorno que desencadena movimientos de supervivencia competitiva de las poblaciones, un proceso dominado por el azar o las tendencias a la imitación institucional, o sobre todo una mezcla indisoluble de todo ello”; vid. Villoria Mendieta, 1997: 77-103. No entraríamos aquí en el debate entre el concepto de reformas y modernizaciones (Bañón, 1993: 15).

comportan un “cambio planificado” (Echevarria, 1993: 142)⁶. Toda política pública se basa, explícita o implícitamente, en una “teoría del cambio” (Meny y Thoenig, 1992: 96). Dada la naturaleza de las políticas de reforma o modernización, éstas van a descansar en la denominada teoría del cambio político. Siguiendo a Huntington (1971), Villoria Mendieta (1996: 39-41) considera que los actuales procesos de modernización en las Administraciones públicas forman parte de un proceso global de cambio político, en el que las organizaciones administrativas son una institución más del sistema. De este modo, toda teoría que sustente una política pública de modernización administrativa ha de incorporar los siguientes elementos:

- Un conocimiento de los cambios exteriores al sistema político, cambios socioeconómicos que provocan una transformación de este sistema.
- Un análisis de la dirección y ámbito del cambio en los componentes del sistema y su relación con la dirección y el ámbito del cambio en la Administración pública.
- Un análisis de los cambios en el poder y contenido de la Administración pública en relación a los otros elementos del sistema.
- Un análisis de la relación entre cambio en el poder y cambios en las pautas de interacción o en los intereses de la Administración pública.

La incorporación de estos elementos teóricos a una política pública que pretende modernizar las estructuras y procesos administrativos supone, en definitiva, “planificar el cambio”, esto es, intentar transformar una situación que resulta insatisfactoria mediante una serie de acciones, la elección y coordinación de los canales que son producto de un análisis de la situación en cuestión (Collerete y Delisle, 1988: 49)⁷.

2.1 Crisis del Estado de Bienestar y su entrada en la agenda pública

Desde finales de la década de los setenta asistimos a lo que Cotarelo (1990) denomina quiebra del consenso sobre el modelo de sociedad y Estado. El apoyo mayoritario con el que cuenta el Estado de Bienestar comienza a difuminarse ante la constatación de su ineficiencia y, sobre todo, ante los efectos negativos sobre las economías domésticas. El aumento del déficit, el envejecimiento de la población y bajas tasas de natalidad, la baja calidad de los servicios, el desarrollo tecnológico y la generalización de la precariedad de trabajo fijo, y a tiempo completo, etc., enciende la alarma en las administraciones públicas de los países occidentales sobre la necesidad de introducir cambios profundos en la estructura burocrática que posibiliten su adaptación a los cambios del entorno socioeconómico.

Este contexto lleva a que la mayoría de los estados democráticos introduzcan en sus agendas políticas la reforma o modernización de la Administración pública a partir de una definición del problema en clave de *oportunidad de mejora* (Dery, 1984). Desde esta perspectiva, los actores implicados en las políticas van a definir la crisis del Estado de Bienestar incidiendo en dos aspectos: economía y legitimidad. Por una parte se asiste a un exceso de gasto público, debido al aumento y diversificación de las demandas sociales que socava los presupuestos y la estabilidad de los déficit públicos, y por otra parte, se constata como la excesiva burocratización, la baja calidad del servicio prestado y la escasa transparencia de la administración minan la legitimidad del sistema. A pesar de la complejidad del problema, los gobiernos son conscientes de que pueden mantener el Estado de

⁶ “La reforma y la modernización administrativa pertenecen a la especie de cambio planificado. No es extraño, por tanto, que las definiciones clásicas de reforma administrativa insistan en su carácter estructurado y voluntarista...” (Echevarria, 1993: 142).

⁷ Según Ramió Matas (1996: 241), los paradigmas más claros de cambios planificados en las Administraciones públicas son los denominados “programas de modernización”.

Bienestar diseñando e implementando medidas en diferentes ámbitos:

- Democratización y apertura del proceso, en dos niveles: desconcentración funcional y descentralización territorial, y participación de los ciudadanos en la toma de decisión e implementación de las políticas.
- Privatizaciones de empresas y servicios públicos, así como la desregulación de sectores tradicionalmente intervenidos.
- Cultura y entorno organizativo: introducción, en el ámbito público, de principios de gestión privados que inciden en la eficiencia, la calidad de la prestación del servicio la productividad, la innovación y la orientación al cliente.

De esta manera, los *policy-makers* de la política de modernización presentan una definición del problema bajo una apariencia técnica y científica de la que parten soluciones coherentes y racionalmente fundamentadas (Simon, 1957). Como sucede en otras políticas altamente complejas, los equipos técnicos encargados del diseño de la política (internos y/o externos) pretenden presentar un conjunto de medidas desde una óptica racional y completamente aséptica con las que poder “persuadir” y convencer a los principales afectados, fundamentalmente administrados y directivos, de la necesaria introducción de cambios profundos en las organizaciones públicas.

Sin embargo, esta forma de percibir el problema dista de ser objetivo y totalmente imparcial. Todo plan modernizador intenta introducir juicios de valor en sus proposiciones cuando se postula, implícita o explícitamente, por un modelo determinado de relación entre Estado y sociedad. En este sentido, tal como señala Villoria Mendieta (1996: 18) “la modernización de la administración no es el resultado de un descubrimiento racional y democrático de la verdad objetiva... Los discursos modernizadores son inherentemente políticos e ideológicos, y su construcción es el fruto de la conquista política de una verdad desde la primacía comunicativa y de poder, no de la conquista científica”.

Por tanto, si bien, en líneas generales, todas las políticas de modernización coinciden en definir el problema en términos semejantes, el grado de extensión de las soluciones propuestas varía según el modelo aceptado de Estado, la orientación ideológica del gobierno, y la tradición y grado de apoyo social al sistema de bienestar. En otras palabras, por un lado existirían gobiernos de corte conservador y sistema de bienestar limitado que apuesten por soluciones de mercado (orientación hacia la oferta, monetarismo y elección pública), mientras que por otro tendríamos ejecutivos de centro-izquierda con sistemas de amplias prestaciones sociales, a la búsqueda de un equilibrio entre las exigencias del mercado y el mantenimiento del modelo social.

2.2. Elaboración y estructura de los planes de reforma o modernización

Los planes de reforma o modernización son un conjunto de objetivos, a medio y largo plazo, acompañados de diferentes actuaciones, que son diseñados, elaborados y aprobados por un gobierno y cuya implementación está, generalmente, en manos de aquellos departamentos que poseen competencias de coordinación entre las diferentes unidades administrativas y/o atribuciones concretas en organización administrativa. Se tratan, por tanto, de “análisis prospectivos” en donde, además de identificarse los parámetros que originan el problema, se reúne toda la información disponible sobre el funcionamiento de la organización administrativa con el propósito de profundizar en el estudio de su situación, establecer un diagnóstico y fijar unos objetivos de acción precisos para alcanzar el modelo organizativo deseado.

En la mayoría de estos planes se establecen, al menos, tres tipos de objetivos con sus correspondientes medidas, tal como podemos comprobar en la Tabla 1: reducir la dimensión y ámbito de intervención de la Administración, mejorar la eficacia y la eficiencia de la gestión, así como la calidad del servicio a los ciudadanos, y apoyar el desarrollo y aplicación de las estrategias de revisión

de la dimensión y mejora (Galofré, 1997: 20-21).

Este conjunto de objetivos van dirigidos a poner en funcionamiento tres tipos de medidas (Ramió Matas, 1996: 240):

- Medidas internas: establecimiento de sistemas adecuados de dirección y de control y cambios en la cultura administrativa en una doble vertiente; de gestión y de recursos humanos.
- Medidas externas introduciendo principios de mercado en la gestión pública y potenciando la privatización de empresas públicas, subcontratación, creación de mercados internos y facturación por los servicios prestados, etc. (Echevarria, 1993: 34).
- Creación de un conjunto de instituciones encaminadas a la implantación del nuevo modelo: agencias ejecutivas, centros contables para la imputación de costes y resultados, unidades de planificación y unidades de evaluación de los programas.

Adoptando una perspectiva *top-down*, Galofré (1997) considera que todo plan o estrategia de modernización tiene que cumplir una serie de condiciones para que su aplicación tenga éxito:

- Analizar correctamente la situación actual y las capacidades de cambio de la organización.
- Establecer los cambios bajo la forma de objetivos y estrategias que correspondan con la realidad y sean coherentes, claramente definidos, consensuados y tomando como referencia la situación de partida.
- Compromiso político activo: voluntad política de aplicar los objetivos.
- Capacidad, liderazgo y perseverancia del equipo que impulsa el cambio.
- Medios adecuados a los objetivos.
- Formación e información continua del personal.
- Creación de un clima favorable al cambio⁸.

Sin embargo la experiencia demuestra que este tipo de Planes son difícilmente implementables. La propia perspectiva “racionalista” que adoptan favorece un cierto distanciamiento entre la autoridad competente y/o equipo técnico que conciben el Plan y los ejecutores del mismo, lo cual contribuye a que la política de modernización carezca de claridad en la formulación de los programas concretos destinados a alcanzar los objetivos deseados.

Tampoco conceden demasiada atención a las posibles reacciones hostiles que la política pueda desencadenar tanto entre la opinión pública como entre los funcionarios y cargos de responsabilidad encargados de su implementación. Máxime cuando las tareas de control son difíciles de llevar a cabo en programas de este tipo en donde la coordinación y comunicación (horizontal y vertical) entre unidades son imprescindibles, así como la voluntad y compromiso de los actores implicados. En este sentido una comunicación fluida “de abajo hacia arriba” (y viceversa) que incentive la circulación de información y una mayor implicación de directivos intermedios y empleados con un conocimiento más próximo a la realidad organizativa, mejoraría la implementación de las medidas. En todo caso, es importante tener en cuenta un hecho: el cambio debe ser promovido y dirigido por la dirección, si lo impulsa o dirige otro actor es porque este cuenta con el apoyo de la dirección o bien porque esta se desvincula de la actividad de la organización (Ramió Matas, 1996: 248-250).

Por otra parte, los objetivos son, la mayoría de las veces, múltiples, contradictorios y ambiguos, los órganos encargados del Plan no poseen información suficiente sobre el funcionamiento de la organización, no existe un verdadero compromiso por parte de los políticos, los medios son escasos, y

⁸ Por su parte, Echevarria y Losada, (1993: 20-30) indican que el secreto de éxito de un programa reside en tres elementos: (i) conseguir unas propuestas serias y realistas, es decir, realizables, (ii) que la estrategia de mejora esté apoyada y dirigida por las instancias políticas, y (iii) que se realice una interpretación plural de los problemas administrativos (básicamente tener en cuenta, además de la estructura y de los procesos, la cultura administrativa y el entorno organizativo).

la cultura organizativa puede impedir cualquier atisbo de cambio. Nos encontramos, por tanto, más con políticas simbólicas que con planes efectivamente implementados⁹.

Otro de los problemas presentados en la implementación de estas políticas es la deficiente formación tanto de los funcionarios como de los responsables administrativos. Mientras los primeros tienen dificultades de adaptación a las nuevas tecnologías de información, los segundos carecen de conocimientos de gestión necesarios para afrontar el cambio. En estos casos, tal como señala Ramió Matas se percibe el problema pero hay dificultades para definirlo, y por supuesto, para buscar los motivos y las soluciones (1996: 248).

3. Cambios, reformas y modernizaciones en Portugal

Existen dos autores portugueses especialmente destacados en el análisis de la reforma o administrativa lusa (ambos de la Universidade de Minho, Braga); hablamos de los profesores Oliveira Rocha y Ferraz Esteves de Araújo. Ambos han dedicado parte de sus investigaciones, a lo largo de los años 90 y principios de este siglo, a definir, contextualizar y describir el proceso de cambio en su Administración central. Así señalan que las reformas y modernizaciones emprendidas en todos los países de la órbita de la OCDE son similares y están caracterizadas por (Oliveira Rocha, 2001: 108; 2004: 75-81; Ferraz Esteves de Araújo, 2001: 60-63; 2004: 83-91): las privatizaciones y la desburocratización, la mejora de la relación con el ciudadano, el intento por consolidar una estructura administrativa estable que dirija la modernización (Instituto Nacional de Administração –INA-, Centro de Estudos e da Formação Autárquica –CEFA-, Secretariado para a Reforma Administrativa –SMA-...) las actuaciones sobre el procedimiento administrativo, la movilidad de los empleados públicos...; lo que de verdad era diferente, variaba de Estado en Estado, era lógicamente su estructura territorial y político-administrativa (centralismo o descentralización)¹⁰, la cultura administrativa (anglosajona o continental), los “tiempos” económicos (la profundización del Estado del Bienestar en cada uno de ellos) y los políticos (con gobiernos de izquierdas y de derechas que pudieran dar una mayor carga de profundidad a sus programas sociales y/o privatizadores).

En Portugal nos ubicamos en un marco similar donde la reforma tradicional tendría como objetivo inicial “*melhorar o status quo através da eliminação daquilo que os reformadores pensam que são os defectos e fontes de baixos níveis de desempenho*” (Ferraz Esteves de Araújo, 2000: 39), que sufrió modificaciones al necesitar incorporar al cambio una perspectiva más amplia que contemplara el entorno (sociedad y mercado), que vio la luz a finales de los años 70 en el mundo anglosajón con el enfoque *managerial*, el cual acabó por imponerse en el mundo occidental. Sin entrar en la crítica del modelo y los abordajes neopúblicos o neoempresariales actuales (Ramió Matas, 1999: 1-30), el hecho

⁹En ocasiones da la sensación de que el éxito se ha conseguido sólo con disponer del plan estratégico, por lo que deja de interesar la aplicación de sus propuestas y consecuentemente aún menos, su revisión periódica (Galofré, 1997: 25-26).

¹⁰ Vista la evolución no podemos dejar de aludir al marco territorial e institucional, y su contexto administrativo, en el cual tiene lugar el proceso reformador, porque no hay que perder de vista que aquel es consecuencia de este. Lo que podemos ver en el panorama institucional es un Estado centralista, con una escasa descentralización territorial entorno a dos Regiones Autónomas y varias Regiones administrativas (sin competencias), pero con una relativa descentralización funcional (18 Distritos y multitud de servicios desconcentrados toda la periferia lusa), y una fuerte planta local (308 Municipios y 4.251 Freguesias y sus correspondientes figuras de asociacionismo local). Obviamente la reforma administrativa portuguesa tiene que adaptarse a dicho marco, produciéndose un mecanismo de génesis en el nivel central que es posteriormente aplicado (la mayor parte de las veces de forma mimética) a la Administración funcional y periférica, así como a la local (no incluimos en este esquema a Açores y Madeira al tener un Estatuto especial de Región Autónoma y capacidad de cambio propia). Este planteamiento no resulta baladí ya que dada la estructura de poder territorial lusa, con una gran dependencia del centro, no habrá más que contemplar el esfuerzo modernizador de la Administración del Estado, para con ello contemplar los impactos en la casi totalidad del personal de sus Administraciones públicas: en 1999 el 83% personal estaba asignado a la Administración central (tanto en su nivel central, como en el periférico y el funcional), y tan sólo un 17% a la local (no se incluye personal de las Regiones Autónomas). Este no sería el caso de España dada su estructura descentralizada política y administrativa, y que nos llevaría a analizar 18 reformas administrativas, la propia de la Administración General del Estado, y la de las 17 Comunidades Autónomas.

es que si por un lado podemos decir que la mayor parte de las reformas y modernizaciones administrativas son deudoras de estos enfoques, no podemos dejar de ampliar las perspectivas y romper el monolitismo impuesto por OCDE y Banco Mundial en materia de herramientas de análisis. Como vimos en el punto anterior, los paradigmas *gestionários* (como los definiría Oliveira Rocha) no son más que una posible lupa de estudio de las reformas (con sus limitaciones); algunos autores cuestionarían incluso su validez (Gow and Dufour, 2000: 573-597); y desde luego en el momento actual habría que añadir los nuevos modelos de *governance* sin los cuales los estudios de cambio en las organizaciones públicas quedarían bastante huérfanos¹¹.

Todas estas cuestiones conceptuales sobre la reforma administrativa, y su aplicación en entornos occidentales son por tanto perfectamente aplicables a las organizaciones públicas portuguesa, las cuales desde abril de 1974 ha venido implementando procesos de cambio a través de una serie de etapas, tal y como vemos mostramos a continuación:

- 1974-1985: La reforma administrativa y la Revolução de Abril de 1974.
- 1985-1995: Revolución managerial de la Administración Pública.
- 1996-2002: La Reinención de la Administración Pública.
- 2002-2005: La Reingeniería en la Administración Pública.

Las etapas son recurrentes, fruto de mecanismos isomórficos, y se pueden observar entre otros países, niveles territoriales de actuación diversos, y realidades administrativas diferentes: etapa de pre-institucionalización-establecimiento; etapa de pre-institucionalización-crecimiento; etapa de semi-institucionalización-acomodación; etapa de institucionalización completa-estabilidad¹². A estas alturas de la evolución de los diferentes procesos de cambio podríamos estar en condiciones de señalar que si algo tienen en común todos ellos es su intemporalidad y recurrencia. Por esta razón, y como hemos señalado, a lo largo de estos más de treinta años de transformaciones del sector público portugués los intentos de cambio han sido muy numerosos, proceso siempre incluso que nos conduce a la actualidad, donde el nuevo Gobierno socialista salido de las urnas a principios de 2005 busca un renovado impulso al cambio administrativo. Siendo pronto para avanzar conclusiones sobre esta incipiente etapa, si podemos señalar¹³ que en los próximos 3 años no va a existir más modernización que la reducción del déficit público, continuándose con algunas de las experiencias de gestión más significativas que se pusieron en marcha en los últimos años (evaluación del desempeño) y aplicando técnicas de gestión ya reconocidas, implementadas en determinadas unidades estratégicas y apoyadas por la Unión Europea (CAF)¹⁴.

¹¹ Habría en primer lugar que cuestionar que efectivamente la reforma o modernización administrativa fuera únicamente enfocada desde la Nueva Gestión Pública. Bevir, Rhodes y Weller (2003: 1) han puesto de manifiesto recientemente que este enfoque habla de gestión no de política, y que su ascenso (y lenta caída) ha podido tener su origen en la ambición de organismos internacionales como la OCDE o el Banco Mundial por situar la eficiencia en el frontispicio de las organizaciones públicas, hasta el punto de que (y siguiendo a Wildavsky) “if NPM is everything maybe it is nothing” (Bever, Rhodes y Weller, 2003: 2).

¹² En relación con la Comunidad Autónoma de Galicia y su Administración pública (Xunta) se puede ver el trabajo de Bouzas Lorenzo, 2004: 113-122.

¹³ Entrevistas realizadas el pasado día 25 de mayo de 2005 con los siguientes actores políticos de la Administración central portuguesa: Sr. João Figueiredo (Secretário Estado de Finanças e Administração Pública), Sr. Eduardo Cabrita (Secretário de Estado Adjunto de Administração Local) y Sr. Luis Valadares Tavares (Presidente del INA); a los cuales agradecemos especialmente su interés y el tiempo dedicado a nuestra investigación.

¹⁴ Si observamos la ubicación de la Secretaria de Estado que va a impulsar este proceso (dentro del Ministerio de Finanças y Administração Pública) vemos, y así nos lo trasladó su titular, que la prioridad reformadora es el saneamiento de las cuentas públicas. A lo largo de la entrevista, se produjo una especie de silogismo según el cual la Administración pública (y con ellos su personal dada la evidente carga financiera de los sueldos de los empleados en los presupuestos de las organizaciones públicas) debe reducir el déficit y esto implica congelar salarios, aumentar la edad de jubilación, para posteriormente asignar mejor los recursos, simplificar procedimientos, mejorar técnicas, reordenar la planta territorial de la

4. Los recursos humanos portugueses ante el cambio administrativo

Las amplias etapas anteriormente descritas implican, además de la creación de marcos normativos e institucionales, una gran carga de transformación del personal al servicio de la Administración pública portuguesa. Desde finales del Estado Novo, pasando por la Revolução de Abril de 1974 y el inicio de la democracia en el país vecino, hasta nuestros días podemos ver como el número de funcionarios evoluciona en Portugal de los 155.213 (1968) a los 716.418 (1999) (Oliveira Rocha, 2004: 77). Esta adaptación al imperio de la ley y a la democracia así como el crecimiento de las funciones del Estado con el Welfare modifican sustancialmente las condiciones de prestación de servicios de la Administración, pero también el status quo de los empleados públicos. Contexto político, social, territorial, número de empleados y sistemas de gestión hacen que los recursos humanos en Portugal vengán sufriendo los avatares de la reforma administrativa desde sus mismos inicios; y el proceso ha tenido tantas luces y sombras (Oliveira Rocha, 2001: 93-119).

En la primera etapa de cambio reseñada (1974-1985), se crean las estructuras institucionales de impulso, dirección y gestión de recursos humanos en la Administración pública lusa (sobre todo la Direcção-Geral da Função Pública, o Departamento Central do Pessoal –SCP-, posteriormente sustituido por la Direcção-Geral de Emprego e Formação, la Comissão de Racionalização de Efectivos da Administração Pública –CREAP-). Lógicamente se adaptan los marcos normativos al nuevo esquema surgido de la Constitución de 1976 (de forma especial la homologación de leyes sobre el Estatuto de Cuadros Superiores, reclutamiento y sistemas de carrera y régimen disciplinario); y se ponen en marcha las organizaciones de formación e investigación en materia de reforma administrativa y gestión de recursos humanos (Instituto Nacional de Administração –INA- y Centro de Estudos e de Formação Autárquica –CEFA-). En paralelo se introduce un primer Sistema de Avaliação dos Funcionários, procediéndose a la reestructuración de las carreras de los empleados públicos.

En un segundo momento (1985-1995), y bajo la égida de la revolución del *management* en las organizaciones públicas, asistimos a una etapa caracterizada por un intento de cambio en el sistema cultural organizativo basada en los presupuestos del NPM; dicho estadio se podría dividir en dos subetapas: desde 1986 hasta 1992 basada en la desintervención y desburocratización; y desde 1993 hasta 1995 centrada en el objetivo de introducir la gestión de la calidad en los servicios públicos. Entre las acciones más representativas de este momento reformista se podrían destacar la reforma del sistema retributivo de la función pública, la aprobación del Código de Procedimento Administrativo, la promulgación de la Lei dos Disponíveis (que implicaba la movilidad de funcionarios), y la puesta en marcha de la Carta Deontológica do Serviço Público.

A mediados de los años 90 (1996-2002), y motivado por los trabajos de la Administración norteamericana en materia de reforma administrativa, Osborne y Gaebler lanzan su “reinención del gobierno”. El cambio de sentido con relación a las experiencias gerenciales anteriores es significativo produciéndose un giro en la reforma administrativa y con ella una nueva orientación hacia los recursos humanos. Así en Portugal se revoca el Diploma dos Disponíveis, se crea o Conselho Superior de Administração e Função Pública, se pone en marcha una Auditoría de Recursos Humanos e de Modernização Administrativa, se analiza la situación social de la función pública a través de la Lei de Balanço Social, y se aprueba el Recrutamento Geral da Função Pública, creándose la Inspeção-Geral da Administração Pública, y aprobándose el Estatuto do Pessoal Dirigente, y el Instituto de Gestão da Base de Dados dos Recursos Humanos da Administração Pública (IGDAP).

Los últimos años (2002-2005) están caracterizados por una nueva conceptualización de la reforma, pasando de la reinención a la reingeniería. La llegada al poder de la coalición de centro-derecha que derrotó a los socialistas en 2002 y que se mantuvo en el poder hasta el presente año, alteró sustancialmente la filosofía de la reforma administrativa orientándose hacia medidas de corte

Administración central, proceder a la descentralización administrativa y posteriormente a la política (con base en la legitimidad democrática)...

neoliberal. El primer documento de importancia en materia de cambio tiene lugar en 2004 (Resolução do Conselho de Ministros nº 53/2004, de 21 de Abril), en la que se incluyen medidas de gran calado en relación con los empleados públicos portugueses. Otra de las medidas destinadas a actuar radicalmente en materia de función pública supuso modificar las condiciones de acceso al empleo público y con ellas dar valor al nuevo “regime de contrato individual” (Lei nº 23/2004, de 22 de Junho)¹⁵, que limitará la actuación de los funcionarios a actividades básicas de soberanía, externalizando la mayor parte de actuaciones públicas. En la misma línea de reducción de las funciones públicas y de búsqueda de la eficiencia, se aplica la gestión por objetivos y con ella nuevos elementos de evaluación del desempeño en los funcionarios. En cualquier caso no se consigue la implicación de los funcionarios (sino todo lo contrario) dado que las medidas propuestas por el Gobierno acentúan la politización de la administración (sobre todo de los dirigentes, Lei nº 2/2004, de 15 de Janeiro).

Oliveira Rocha señala que en los primeros diez años de la reforma administrativa apenas se contó con la implicación de los funcionarios en el proceso de cambio, lo que en cierto modo supuso un freno a sus posibles avances: “...o envolvimento dos funcionários públicos esteve ausente da estratégia de modernização administrativa, além de que como se afirma no Relatório da Comissão para a Qualidade e Modernização da Administração Pública o poder político não concedeu autonomia e poder efectivo aos gestores profissionais da Administração Pública” (2001: 114, 115). Además las experiencias de gestión, sus nuevos modelos y técnicas chocaban frente a una organización basada en parámetros y valores burocráticos, de corte legalista, y donde el “muro de la norma” mitigaba los esfuerzos de cambio (Ferraz Esteves de Araújo, 2004: 88)

Después de las experiencias anteriores, los Gobiernos socialistas de 1995 al 2002 aplican a la gestión de personal un estrategia de no confrontación, intentando sumar a la reforma administrativa a los empleados públicos. (Oliveira Rocha, 2001: 119). El cambio de gobierno y la nueva orientación de la reforma, de corte reingenieril, da una nueva vuelta de tuerca a la reforma administrativa y la implicación de los funcionarios, de forma que se evolucionó de la primigenia construcción social de la Administración Pública con medidas dirigidas a *dignificar* y a consolidar el empleo público (Ferraz Esteves de Araújo, 2004: 88), a unos últimos años de flexibilización y laboralización de la gestión del personal, que parece va a seguir su camino en los inicios del mandato del nuevo Gobierno Socialista.

5. La *governance* en Portugal: Aspectos de recursos humanos y nuevas tecnologías

Desde nuestro humilde punto de vista, la *governance* (gobernanza o gobernación según los autores) resulta un nuevo “concepto contenedor” (como en su día lo fue el desarrollo sostenible), desde el cual resulta relativamente fácil poder incorporar todas aquellas visiones externas a los enfoques de análisis de las Administraciones públicas que no están suficientemente consolidadas. Así, no nos resulta demasiado ajeno introducir la *governance* para explicar los efectos de la globalización en los roles del propio Estado (Prats, 2004: 1-37)¹⁶, del sentido del propio Estado (Rhodes, 1996: 652-667),

¹⁵ “Esta modalidade de emprego, que não se aplica às actividades que impliquem o exercício de poderes de autoridade ou o exercício de poderes de soberania, permite a contratação através de um processo recrutamento e selecção transparente e simplificado, garantindo os princípios dea publicitação e da imparcialidade. Existem três modalidades de contratação: contrato por termo indeterminado, contrato de trabalho a termo certo e contrato de trabalho a termo incerto”; vid. Ferraz Esteves de Araújo, 2005: 88.

¹⁶ “La globalización no ha debilitado a los Estados que siguen siendo los actores clave en la arena política interna e internacional. Pero está cambiando sus roles. Los Estados dejan de ser los proveedores universales para convertirse en catalizadores, habilitadores, protectores, orientadores, negociadores, mediadores y constructores de consensos. La globalización está produciendo un nuevo orden de roles, asociaciones, partenariados entre los gobiernos, los ciudadanos y las empresas y fortaleciendo la influencia del público en las instituciones y los gobiernos... Crecientemente el estado es llamado a actuar como el vínculo entre los diversos actores implicados en los procesos de planificación, regulación, consulta y toma de decisiones. El estado sigue procurando su función de cohesión social pero ahora apareciendo como el “hub” de actividades que conectan distintos actores en los más diversos campos, actividades, regiones, culturas, profesiones e intereses. Para eso no sirven las viejas estructuras burocráticas decisionales jerárquicas. La diferenciación creciente de

de su influjo en las estructuras de los gobiernos y de la participación en los asuntos públicos, o incluso en la gestión de las organizaciones públicas (Natera, 2004: 1-35).

La gobernación, gobernanza o *governance* supondría la superación del concepto de gobernabilidad, entendida como "... la coordinación social que nace de la interacción constante entre agentes de todo tipo... Así pues, mientras la noción de gobernabilidad estaba vinculada a la aptitud para dirigir que es propia del sistema político, el concepto de gobernación se asocia a la capacidad de autoorganización propia de redes constituidas por una variada constelación de organizaciones y entidades privadas y públicas, estatales y transestatales. Según este análisis, la gobernación –o capacidad de autoorganización de la propia sociedad- no depende de instituciones o reglas formales, sino que brota de un ajuste continuo entre sujetos colectivos e individuales de todo tipo" (Valles, 2000: 411,412). Hablar de *governance* es hacerlo de un nuevo marco más abierto, plural y participativo; de nuevos modelos de relación en redes (públicas y privadas) (Zurbriggen, 2004); de técnicas de gestión basadas en la cooperación, la negociación y el consenso (partenariado); de nuevos papeles más proactivos tanto de la sociedad civil como de la propia Administración pública; de una nueva ciudadanía; y, por supuesto, de una nueva función pública y un cambio de su cultura administrativa.

En Portugal la *governance* tiene las mismas connotaciones, el mismo sentido en relación con el papel de las Administraciones públicas y el funcionamiento de sus organizaciones y de los actores de las diferentes políticas públicas (VV.AA., 2003), "*inspira-se na ideia de que as organizações, públicas ou privadas, são organizações alargadas –ultrapassam a esfera restrita dos seus empregados e da sua realidade física para integrar redes pluridimensionais de cidadãos e suas organizações primárias – têm assim de aprender em permanência. São, pois, chamadas a comportarem-se como learning organizations ou organizações aprendentes e a evoluir em permanência gerindo dinâmicas de conhecimento*" (Carneiro, 2003 21).

Lógicamente hablar de *governance* es hacerlo de un nuevo marco, de unas reglas de juego diferentes a las tradicionales, basadas en un contrato social postburocrático donde los ciudadanos son actores clave de la política pública, de la gestión pública, e incluso del proceso administrativo. La *governance* resultaría pues el líquido amniótico que envuelve, como nuevo paradigma de la Administración Pública, tanto a las nuevas tecnologías como a los recursos humanos; que los hace compatibles, que los une en armonía y que produce su necesario entendimiento.

5.1. Sociedad de la Información y *governance* en Portugal

Si la *governance* es la variable principal en este nuevo marco de relaciones público-privados, las NTIC serían los medios a través de los cuales los empleados públicos (las organizaciones públicas, en definitiva) pondrían a disposición de los ciudadanos las políticas públicas y los servicios (tradicionales y de tercera generación); las NTIC harían de canal entre esta ciudadanía activa y el Estado, sus instituciones y sus responsables (Vidigal, 2003: 223-240).

El marco que impulsa las tecnologías de la información y las comunicaciones es denominado genéricamente como Sociedad de la Información y del Conocimiento (SIC), que ha servido de apoyo a las diferentes iniciativas que los gobiernos portugueses de la última década han puesto en marcha en esta materia y que consolidan a las NTIC como un aspecto estratégico más dentro de la reforma administrativa. Los cambios organizaciones en las Administraciones públicas lusas han tenido un gran componente tecnológico (a veces llegando a confundir los medios con los fines), logrando así mejoras en la gestión de las unidades administrativas, agilidad en la prestación de los servicios, optimización de la información al ciudadano, etcétera.

necesidades, tecnologías, habilidades, ideologías e intereses ha producido una gran difusión del poder. Las estructuras monocráticas, compactas, piramidales que constituyen el legado del racionalismo del XVIII ya no representan la realidad de las administraciones públicas contemporáneas..." (Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (2001), World Public Sector Report. Globalization and the State); vid. Prats, 2004: 1-37.

Tal como podemos apreciar en la Tabla 2, el punto de partida en materia de Sociedad de la Información se puede situar con el programa INFOCID (Sistema Interdepartamental de Informação aos Utentes dos Serviços Públicos, 1991), que posteriormente alumbrará el Livro Verde para a Sociedade da Informação¹⁷ de 1996 como base de la estrategia en materia de NTIC. Más recientemente, los programas y políticas en torno a la introducción y generalización de las NTIC en la Administración pública portuguesa tienen su referente en el Plan de Acção para à Sociedade da Informação, aprobado en junio de 2003, con objetivos centrados en la mejora de la calidad y eficiencia de los servicios públicos, y con subprogramas específicos en materia de *e-government* (Plan de Acção para o Governo Electrónico) (ver Gráfico 1), y más recientemente: Portal del Ciudadano, Programa Operacional para la Sociedad de la Información, Portal de Compras, y Proyecto de Tarjeta Ciudadana (IDABC eGovernment Observatory, 2005: 425-445). Estos planes siguen las directrices marcadas por la Unión Europea en materia de Sociedad de la Información contenidas en los planes *e-Europe 2002 y 2005*.

Pese a todos los esfuerzos internacionales y nacionales por promocionar el uso de las NTIC y de extender la Sociedad de la Información en Portugal la eficacia y eficiencia de los servicios públicos lusos siguen siendo limitados, la adaptación de los recursos humanos a dichos instrumentos deficiente, y la mejora de la comunicación con la ciudadanía escasa (sin entrar a valorar los significativos casos de éxito que podemos ver a lo largo y ancho del mundo). El programa INFOCID, pese a los limitados recursos iniciales logró ser un caso de estudio a nivel mundial por situar a los ciudadanos al frente de la tecnología a lo largo de los años 90, sin embargo “Nos últimos anos, o núcleo do Infocid foi invadido por todos os vícios duma administração que não coopera, não reutiliza, não integra, não inclui, não motiva, não mobiliza e não discute princípios e valores de serviço público. A Administração pública, enquanto sistema burocrático, tem esa capacidade imensa de auto-regenerar os seus pequenos territórios de poder e vaidade e degenera facilmente em verdadeiras arenas políticas fragmentárias... Contudo, o apoio político a este modelo cooperativo nunca foi claro ao longo de cinco períodos legislativos que já trespassaram o Infocid, a pesar do seu reconhecimento internacional ter sido constante” (Vidigal, 2003: 233). Otro tanto ocurre si echamos un vistazo a los indicadores estadísticos publicados por el Instituto de Informática do Ministerio das Finanças sobre el uso de las NTIC en los diferentes Ministerios: se pone en evidencia el peso excesivo de los equipamientos (ordenadores, impresoras...), confirmando una insuficiente inversión en mecanismos *soft* (intranets, portales de funcionarios, Centros de Servicios Compartidos), así como la formación de los empleados públicos en estas materias. En este sentido, algunos estudios recientes (Moutinho, 2002: 437-448) constatan el *gap* tecnológico de Portugal y de sus organizaciones públicas¹⁸, además de poner de relieve el hecho de que los empleados públicos portugueses tienen importantes dificultades de adaptación a los cambios en el entorno y a los procesos de innovación, en parte debido a que la inversión en NTIC no han sido acompañadas de la suficiente formación.

¹⁷ Que define a esta nueva sociedad emergente como “modo de desarrollo social y económico en el que la adquisición, almacenamiento, procesamiento, valorización, transmisión, distribución y disseminación de información conducente a la creación de conocimiento y a la satisfacción de la necesidad de los ciudadanos y las empresas, desempeñan un papel central en la actividad económica, en la creación de riqueza, en la definición de calidad de vida de los ciudadanos y de sus prácticas culturales”; vid. *Livro Verde para a Sociedade da Informação*, 1997: 9.

¹⁸ “Em Janeiro de 2001, 77% dos organismos públicos portugueses tinham pessoal afecto à função informática. Destes menos da metade, sensivelmente 42%, tinham habilitação de nível superior. Em níveis percentuais, o número de informáticos é inferior a 2% do número total de funcionários públicos, que basicamente exercem funções na exploração, no desenvolvimento e no suporte aos utilizadores. Pouco mais da metade dos informáticos, aproximadamente 56%, estão integrados na carreira informática. Como resultado, 89% dos organismos recorre ao fornecimento externo de soluções (fonte: Instituto de Informática –Janeiro de 2001). Em Portugal, a proporção do número de computadores era de 1 para cada 5 funcionários públicos em 1997. Em Janeiro de 2001, esta proporção aumentou para 1 computador por cada 2,2 trabalhadores. 74% destes computadores estavam ligados em rede e 44% estavam ligados à Internet (fonte: Instituto de Informática –Janeiro de 2001)”; vid. Moutinho, 2002: 439, 440.

6. Conclusiones: Nuevos retos para una *vieja* función pública.

La evolución de la Administración pública portuguesa en materia de reforma administrativa ha caminado en paralelo a los programas llevados a cabo en la mayor parte de los países de la OCDE. A lo largo de estos últimos 30 años Portugal tuvo que adaptar sus estructuras administrativas al nuevo régimen democrático, asumir el reto de la reforma y la modernización de sus estructuras administrativas, entrar como miembro de pleno derecho en la Unión Europea, y mantener los criterios de estabilidad presupuestaria que marcan los nuevos “gobernantes” mundiales (OCDE, Banco Mundial, FMI...). Muchos retos para gran cantidad de límites económicos, sociales, políticos y organizativos.

Como hemos destacado, la función pública, como variable estratégica de las organizaciones públicas (pero una variable más a fin de cuentas), ha sufrido, participado y obviado (las más de las veces) las diferentes iniciativas que los distintos gobiernos lusos han venido promocionando en las tres últimas décadas. Los resultados en materia de reforma administrativa son muy limitados, y en lo tocante a la función pública aún más. Ni siquiera presiones como la *governance* y medios como los propios de las NTIC han conseguido la catarsis necesaria. ¿Se va por el camino adecuado?.

Nosotros entendemos que no. Nuevamente lo *hard* se impone a lo *soft* (Varela Álvarez, 2003: 181-251); hablamos como no del eterno debate entre la tecnología y la cultura. Es claro que a lo largo de estas últimas décadas si algún cambio se puede percibir en las organizaciones públicas tiene que ver con los elementos tecnológicos que dan apoyo a la gestión, al trabajo administrativo, a la toma de decisiones (estaríamos hablando de la variable tecnocrática): ordenadores, conexiones y servicios a internet (algunos de ellos on-line), protocolos de gestión a través de las intranets... Dejamos de lado, como se ha hecho muy a menudo en la historia de las organizaciones, al componente humano, el desarrollo de sus competencias, su capacidad de trabajo en equipo, la mejora de las relaciones en las unidades administrativas, los componentes emocionales del premio, el incentivo; aspectos, en definitiva, que tienen que ver con la cultura administrativa, y que se revelan como los auténticos perdedores en esta carrera por mejorar las capacidades y los resultados de las Administraciones Públicas.

Hoy día esta cuestión adquiere si cabe mayor relieve dadas las crecientes capacidades de la sociedad para organizarse, reclamar, trabajar codo con codo e incluso ayudar a gestionar los asuntos públicos. La participación en la vida pública no es sólo una cuestión formal, representativa; adquiere nuevas dimensiones de participación que ensanchan el espacio público, todas ellas dentro de la *governance* como nuevo concepto contenedor que nos viene a explicar el novedoso y complejo mundo de la actuación pública. En esta especie de caos donde las tecnologías ayudan, donde siguen siendo un medio (aunque algunos las quieran convertir en fines) para lograr resultados, mejora de rendimientos, simplificación de procedimientos, rapidez y celeridad en el servicio a los ciudadanos; y donde los empleados públicos, a través de sus creencias, dilemas, de las tradiciones, historias y narrativas que construyen en sus unidades, en sus organizaciones, siguen siendo los elementos clave para el impulso del cambio. Si no lo vemos así, y no volcamos sobre ellos los esfuerzos de cambio (más allá de la literatura y de los informes políticos que ponen de manifiesto esta importancia pero que insisten poco o nada en su transformación), corremos el riesgo (una vez más) de que el primer día de la “nueva” reforma administrativa en Portugal, el día de su solemne presentación ante los *media* y la ciudadanía, el subalterno del Ministerio que tenga que abrir las puertas al Ministro se ponga enfermo, no pueda hacer su trabajo, ralentizando así el inicio del proceso de cambio.

En este último punto, no podemos concluir que estemos en el punto de partida en relación con los recursos humanos de la organización central portuguesa, dados los avances que en esta materia se han venido realizando desde la década pasada. La implementación de programas de evaluación, de atención al ciudadano, de mejora de los servicios on-line a través de internet, negaría categóricamente esta afirmación. Aunque si bien es cierto que los recursos humanos no están en su inicio, también lo es

el hecho de que sucesivos gobiernos aborden estas estrategias cada vez que llegan al poder¹⁹ y sacrifiquen a los empleados públicos con recortes en sus prestaciones, ampliación de la edad de jubilación, mayores controles internos (de gestión, de productividad, de rendimiento, de eficacia o como lo queramos llamar), etcétera, ofreciendo a la ciudadanía una presa fácil de digerir, rápida sobre la que actuar, una víctima propiciatoria de todos los males sociales y económicos del país. ¿O realmente nos creemos que es la función pública portuguesa la principal causante del déficit público, el incumplimiento del Pacto de Estabilidad y de la crisis política y social del país en el último quinquenio?

Bibliografía

- Ballart, Xavier y Ramió, Carles (2000), *Ciencia de la Administración*, Valencia: Tirant lo Blanch.
- Bañón, R. (1993), “La modernización de la Administración Pública española. Balance y perspectivas”, *Política y Sociedad*, N° 13, Revista de la Universidad Complutense de Madrid, Madrid: UCM.
- Bevir, Mark, Rhodes, R.A.W., y Weller, Patrick (2003), “Comparative governance: prospects and lessons”, *Public Administration*, Vol. 81, N° 1, Oxford: Blackwell Publishing 191-210.
- Bevir, Mark, Rhodes, R.A.W., y Weller, Patrick (2003), “Traditions of governance: interpreting the changing role of the public sector”, *Public Administration*, Vol. 81, N° 1, Oxford: Blackwell Publishing, pp. 1-17.
- Bouzas Lorenzo, Ramón (2004), “La Administración de la Xunta de Galicia: un balance del rendimiento organizativo”, en Varela Álvarez, Enrique José. Director (2004). *Reflexions sobre a política e a administración na Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal*, Revista de pensamento do Eixo Atlántico, N° 6, Vigo: Eixo Atlántico do Noroeste Penínsular, pp. 113-122.
- Caiden, Gerald E. (1969), *Administrative Reform*, Chicago: Aldine Publishing Company.
- Caiden, Gerald E. (1991), *Administrative Reform Comes of Age*, New York: Walter de Gruyter.
- Carneiro, Roberto (2003), “Globalização, governance e cidadania”, en VV.AA. (2003). *A face oculta da governança. Cidadania, Administração Pública e Sociedade*, Lisboa: INA, pp. 17-25.
- Collorete, P. y Delisle, G. (1988), *La Planificación del Cambio. Las Estrategias de Adaptación de las Organizaciones*, México, Trillas.
- Cotarelo, R. (1990), *Del Estado de bienestar al Estado del malestar*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- Crozier, M. (1984), *No se cambia la sociedad por decreto*, Madrid, INAP.
- Dery, D. (1984), *Problem Definition In Policy Analysis*, University Press of Kansas.
- Echevarria, L. E. (1993), *La Administración Pública en la Era del Management*, tesis doctoral presentada en la Universidad de Deusto.
- Ferraz Esteves de Araújo, J.F. (2000), “Tendências recentes de abordagem à reforma administrativa”, *Revista de Administração e Políticas Públicas*, Vol. I, N° 1, Braga: APAPP, p. 38-47.
- Ferraz Esteves de Araújo, J.F. (2001), “Considerações sobre o conceito de reforma administrativa”, *Revista de administração e políticas públicas*, vol. ii, n° 2, Braga, apapp, p. 60-63.
- Ferraz Esteves de Araújo, J.F. (2001), “Considerações sobre o conceito de reforma administrativa”, *Revista de Administração e Políticas Públicas*, Vol. II, N° 2, Braga: APAPP, p. 60-63.
- Ferraz Esteves de Araújo, J.F. (2002), *Gestão pública em Portugal: mudança e persistência institucional*, Coimbra: Quarteto Editora.
- Ferraz Esteves de Araújo, J.F. (2004), “A reforma administrativa em Portugal: em busca de um novo

¹⁹ Son muy ilustrativos los comentarios de Ferraz Esteves de Araújo, siguiendo a Caiden (1991), quien señala que “De acordo com Caiden (1991), a reforma administrativa tem um lugar permanente na Administração Pública e uma prioridade cada vez maior no Governo, não apenas por causa da melhoria da performance administrativa mas para que melhores governos possam realizar o sonho e ambições do homem. Ela deve-se tornar numa actividade contínua e não meramente num evento periódico ao qual os governos recorrem em situações de ruptura”; vid. Ferraz Esteves de Araújo, 2001: 60-63.

- paradigma”, en Varela Álvarez, Enrique José. Director (2004). *Reflexión sobre a política e a administración na Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal*, Revista de pensamento do Eixo Atlántico, Nº 6, Vigo: Eixo Atlántico do Noroeste Penínsular, pp. 83-91.
- Galofré, A. (1997), *La modernización de las Administraciones Públicas en España*, Santiago de Compostela, EGAP.
- Gow, James y Dufour (2000), “Is the New Public Management a paradigm? Does it matter?”, *International Review of Administrative Sciences*, 66. pp. 573-597.
- Huntington, S. P. (1971), “The Change to change; Modernization, Development and Politics”, en *Comparative Politics*, vol. 3, nº 3.
- IDABC eGovernment Observatory (2005), *eGovernment in the Member States of the European Union*, Bruselas: Comunidades Europeas, pp. 425-445.
- INAP (1995), “Modernización y cambio en las administraciones públicas. La misión del INAP. Documento marco del instituto nacional de administración pública”, *Documentos INAP*, nº 2, septiembre 1995, Madrid, MAP-INAP, pp. 12-15.
- Lindblom, Ch. E. (1991), *El proceso de elaboración de Políticas Públicas*, Madrid, INAP.
- Meny, I. y Thoenig, J-C. (1992), *Las Políticas Públicas*, Barcelona, Ariel.
- Morgan, G. (1997), *Images of Organization*, London, Sage.
- Moutinho, J.L. (2002), “As tecnologías de informação e a reinvenção da Administração Pública”, en VV.AA. (2002). *A reinvenção da função pública*, Lisboa: INA, pp. 437-448.
- Natera, Antonio (2004), “La noción de gobernanza como gestión pública participativa y reticular”, Documento de Trabajo “Política y Gestión” Nº 2/2004, Departamento de Ciencia Política y Sociología, Área de Ciencia Política y de la Administración, Madrid: Universidad Carlos III de Madrid, pp. 1-35.
- OCDE (1995), *Governance in Transition, Public Management Reform in OECD countries*, Paris.
- OCDE (1996), “Putting citizens first, Portuguese experience in Public Management Reform”, *Occasional Paper*, n. 13, Paris.
- Oliveira Rocha, J.A (2001), *Gestão Pública e Modernização Administrativa*, Oeiras: INA.
- Oliveira Rocha, J.A. (2004), “A gestão pública na região do norte de Portugal”, en Varela Álvarez, Enrique José. Director (2004). *Reflexión sobre a política e a administración na Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal*, Revista de pensamento do Eixo Atlántico, Nº 6, Vigo: Eixo Atlántico do Noroeste Penínsular, pp. 75-81.
- Prats, Joan (2004), “Las transformaciones de las administraciones publicas de nuestro tiempo”, Barcelona: IIGC, pp. 1-37 (www.iigc.es)
- Ramió Matas, C. (2001), “Los problemas de la implantación de la Nueva Gestión Pública en las Administraciones públicas latinas, Modelo de Estado y Cultura Institucional”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, no. 21 (oct. 2001), Caracas, pp. 1-24.
- Ramió Matas, Carles (1996), *Teoría e práctica do cambio organizativo na administración pública*, Santiago de Compostela: Xunta de Galicia-EGAP.
- Ramió Matas, Carles (1999), “La innovación en la gestión pública desde las corrientes neopropietarias versus la innovación en la gestión pública desde las corrientes neopúblicas: cultura administrativa, valores públicos y credibilidad social”, en IV Congreso Nacional de Ciencia Política y de la Administración “Política y Comunicación en la Sociedad Global”, Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración, Granada, pp. 1-30 (en actas del Congreso).
- Ramió Matas, Carles (1999), *Teoría de la Organización y Administración Pública*, Madrid: Editorial Tecnos y Universitat Pompeu Fabra.
- Ramió Matas, Carles (2001), “Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de Estado y cultura institucional”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. No. 21 (Oct. 2001), Caracas: CLAD, pp. 1-24.

- Rhodes, R. A. W. (1996), "The New Governance: Governing Without Government", en *Political Science*, Vol. Nº 44, pp. 652-667.
- Simon, H. (1957), *Models of Man*, New York, John Wiley and Sons, Inc.
- Subirats, J. (1994), *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*, Madrid, INAP.
- Tamayo Sáez, M. (1997), "El análisis de las Políticas Públicas", en Bañón, R. y Carrillo, E. (Comps), *La Nueva Administración Pública*, Madrid, Alianza Editorial.
- Valles, J.M. (2000), *Ciencia Política*, Barcelona: Editorial Ariel.
- Varela Álvarez, E.J. (2003), *Las Administraciones Públicas Contemporáneas en España. Una Visión Multidisciplinar desde el Estado de las Autonomías*, Santiago de Compostela: Tórculo Edicións.
- Vidigal, Luís. "A cidadania activa e as novas comunidades virtuais. O papel das TIC no relacionamento entre o Estado e o Cidadão", *A face oculta da governança. Cidadania, Administração Pública e Sociedade*, Lisboa: INA, pp. 223-240.
- Villoria Mendieta, M. (1997), "Modernización administrativa y gobierno postburocrático", en Bañón y Carrillo (Comps.) (1997). *La nueva Administración pública*, Madrid: Alianza Universidad, pp. 77-103.
- Villoria, M. (1996), *La modernización de la administración como instrumento al servicio de la democracia*, Madrid, INAP.
- VV.AA. (2000), *Moderna gestão pública, dos medios aos resultados*, Lisboa: INA.
- VV.AA. (2002), *A reinvenção da função pública*, Lisboa: INA.
- VV.AA. (2003), *A face oculta da governança. Cidadania, Administração Pública e Sociedade*, Lisboa: INA.
- Zurbriggen, C. (2004), "Las redes de políticas públicas. Una revisión teórica", *Colección de Documentos*. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya. disponible en, <www.iigov.org/documentos>.

Reseña biográfica

Enrique José Varela Álvarez es Licenciado en Ciencias Políticas y Sociología (Universidad Complutense de Madrid) y Profesor Ayudante del Área de Ciencia Política y de la Administración de la Universidade de Vigo. Entre sus áreas de investigación se sitúan la gestión pública local en entornos intergubernamentales y multinivel, actualmente centrados en la Eurorregión Galicia-Norte de Portugal. Dirección de contacto: Facultad de Ciencias Sociales y de la Comunicación, Universidad de Vigo, Campus A Xunqueira, s/n, 36005, Pontevedra.
Teléfono de contacto: 0034986-802017
Correo electrónico: evalvarez@uvigo.es

Xosé Mahou Lago es licenciado en Ciencias Políticas y de la Administración (Universidad de Santiago de Compostela) y profesor asociado del Área de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Vigo. Ha participado en proyectos de investigación sobre desarrollo autonómico, políticas públicas (con especial atención al sector pesquero) y actualmente colabora en dos proyectos relacionados con la cuestión de género y las reformas constitucionales y estatutarias. En el marco de elaboración de su tesis doctoral en el Departamento de Ciencia Política y Administración de la Universidad de Santiago de Compostela ha sido investigador invitado en el *Department of Government* de la Georgetown University. Sus principales temas de investigación se centran en el ámbito de las políticas públicas.
Dirección de contacto: Facultad de Ciencias Sociales y de la Comunicación, Universidad de Vigo, Campus A Xunqueira, s/n, 36005, Pontevedra.
Teléfono de contacto: 0034986-802031
Correo electrónico: xmahou@uvigo.es

CUADROS, TABLAS Y GRÁFICOS

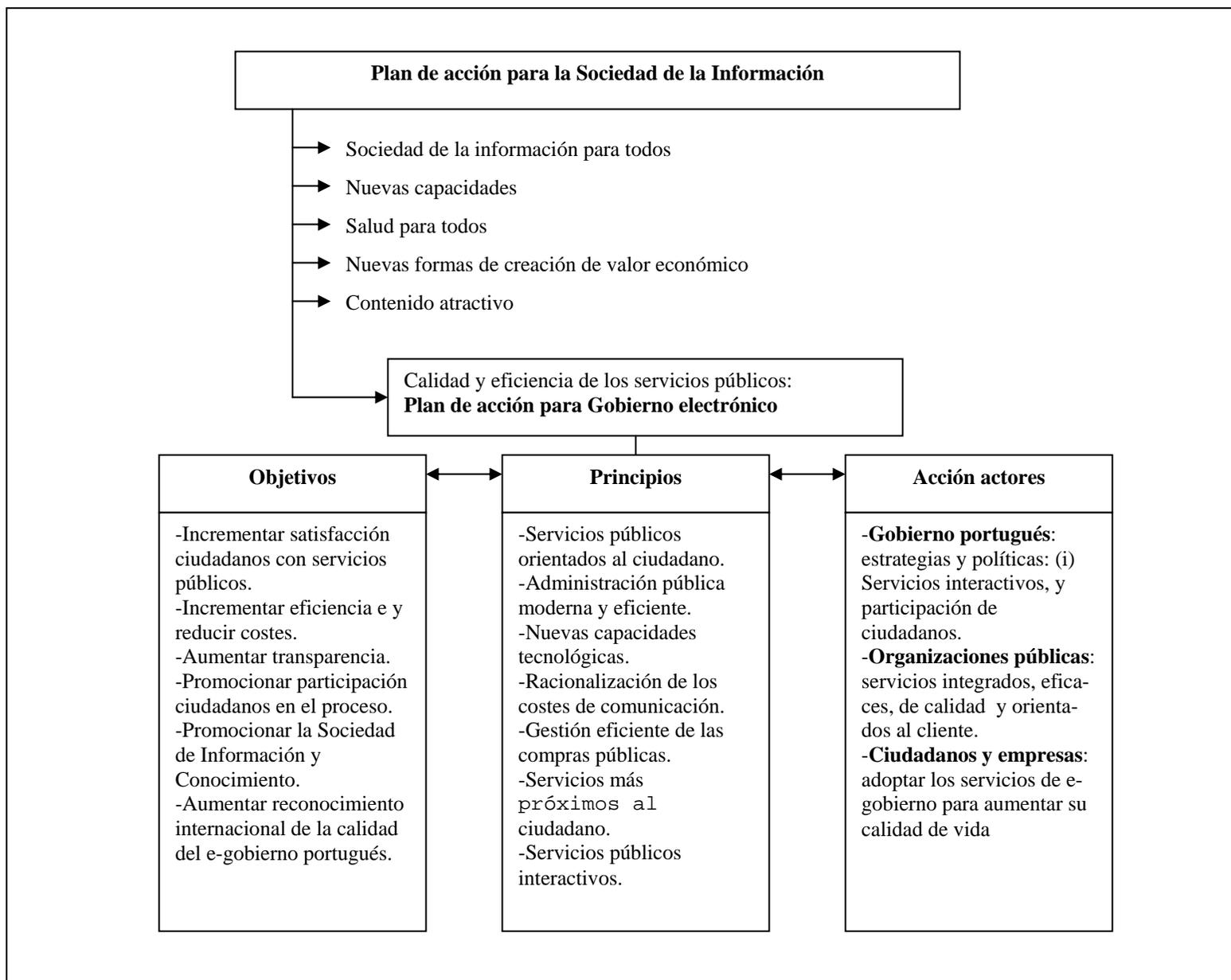
TABLA 1	
Objetivos	Medidas
Reducir dimensión y ámbito de intervención de la Administración	<ul style="list-style-type: none"> -Privatización. -Fomento de la competencia. -Contratación de servicios con empresas externas. -Desburocratización (racionalización normativa). -Aplicaciones para la mejora de la productividad. -Ajuste de la dimensión de plantillas.
Mejorar la eficacia y la eficiencia de la gestión, así como la calidad del servicio a los ciudadanos	<ul style="list-style-type: none"> -Elaboración de planes estratégicos. -Redacción de planes directivos. -Descentralización. -Fomento de competencia. -Desarrollo de la gerencia pública. -Aplicación de la dirección por objetivos. -Evaluación. -Sistemas de información a la dirección. -Sistemas de indicadores de calidad. -Aplicaciones de calidad de total. -Desburocratización. -Informatización de la gestión. -Mejora de los sistemas de información y atención al ciudadano. -Mejora de la gestión económica y financiera. -Aplicaciones para la mejora de la productividad. -Simplificación de estructuras orgánicas. -Racionalización de procesos administrativos. -Ajuste de la dimensión de plantillas.
Apoyo para el desarrollo y la aplicación de las estrategias de revisión de la dimensión y mejora	<ul style="list-style-type: none"> -Desarrollo de políticas de personal -Formación como instrumento para el cambio organizativo. -Ajuste de la dimensión de plantillas. -Comunicación.

Fuente, elaboración propia a partir de Galofré (1997, 20-21)

TABLA 2
Iniciativas sobre gobierno electrónico en Portugal
-Proyecto de la tarjeta del ciudadano (28 abril 2005).
-Lanzamiento del “Portal de Compras” (12 enero 2005)
-Programa Operacional de Administración Pública, 2004-2006 (enero 2005).
-Programa Operacional de la Sociedad del Conocimiento (enero de 2005).
-Introducción de las prescripciones médicas electrónicas (26 noviembre 2004).
-Sociedad de la Información y del Conocimiento, 2005-2006 (10 de noviembre 2004).
-Aparición de la Agencia de la Sociedad de la Información (10 de noviembre 2004).
-Portal del Ciudadano (17 marzo 2004).
-Futuro 2010, Programa Operacional para la Sociedad de la Información (17 de enero 2004).
-Programa nacional de compras electrónicas (2 septiembre 2005).
-Líneas estratégicas de Reforma de la Administración Pública (julio 2003)
-Plan de acción para la Sociedad de la Información y Plan de acción para Gobierno electrónico (26 de junio 2003)
-Unidad para la Misión de la Innovación y el Conocimiento (20 noviembre 2002).
-Conversión del INFOCID en Portal del Ciudadano del Gobierno Portugués (febrero 2001).
-Iniciativa Internet (agosto 2000).
-Programa Operacional para la Sociedad de la Información (2000).
-Extensión Programa Ciudades Digitales (2000).
-Lanzamiento Programa Ciudades Digitales (1998).
-Libro Verde para la Sociedad de la Información en Portugal (17 abril 1997).
-Iniciativa Nacional para la Sociedad de la Información (1996).
-Creación del INFOCID (Sistema de Información Interdepartamental para el Ciudadano) (1991).

Fuente: Elaboración propia

Gráfico 1: Estrategia y principales objetivos



Fuente: Elaboración propia

