



Gobernabilidad y democracia en América Latina

Política y Sociedad, nº 17, septiembre-diciembre 1994.

Una forma de abordar el término «gobernabilidad» que permita soslayar las discusiones teóricas en torno a su significado es partir de un nivel suficiente de abstracción conceptual que facilite la comprensión del proceso de inserción política y económica del espacio latinoamericano en el contexto internacional. Sea confundida con la legitimidad política, la eficacia o eficiencia del aparato administrativo o los mecanismos de respuesta consensuada ante determinadas situaciones de crisis, lo cierto es que la gobernabilidad alude a un proceso complejo en el que tienen cabida factores de naturaleza diversa (política, económica, institucional, social o histórica) que se condicionan recíprocamente atenuando la conflictividad del sistema o abriendo márgenes, en su seno, de cierta estabilidad. En este punto reside, precisamente, la virtualidad del número monográfico de *Política y Sociedad* dedicado a la gobernabilidad en Iberoamérica, puesto que en él se articulan inconscientemente las dos dimensiones básicas que conforman la gobernabilidad, la política y económica, y que hacen referencia, respectivamente, a las dos funciones esenciales del aparato político-administrativo en relación con la reproducción del sistema global: la redistributiva y la legitimatoria.

Es la contribución del sociólogo Carlos M. VILAS («América Latina en el «Nue-

vo Orden Mundial»), investigador de la UNAM, la que pone el acento en los desafíos impuestos por el nuevo escenario capitalista internacional, dominado por el auge del neoliberalismo en lo económico y del conservadurismo en lo político, a la realidad latinoamericana, abandonada a las exigencias librecambistas impuestas por las organizaciones multilaterales (Banco Mundial, FMI) y a un populismo en lo político que no logra ocultar el ideologismo que campea en la definición de las políticas públicas.

La paradoja trágica del disciplinamiento de las economías de la región respecto del sistema financiero internacional es la preeminencia de lo económico sobre lo político, la reducción de la democracia a lo estrictamente formal, quedando amplias franjas poblacionales relegadas al mundo de la marginación, fuente de pobreza y violencia, escenario privilegiado de la acción de los poderes públicos, a los que solamente corresponde un papel de aceptación pasiva de los dictados dominantes a la par que garante policial del orden interno.

Extirpado el componente cívico y social de la democracia política o electoral, ésta se transforma inexorablemente en una suerte de «democracia delegativa» caracterizada por un liderazgo fuerte, generador de relaciones clientelares con los ciudadanos, en competencia recíproca por acceder a los servicios públicos esenciales, y vigorizada por la debilidad de unas instituciones que obedecen en la prestación de los servicios a razonamientos de corte eficientista, sustituyendo, en esta medida, el concepto de servicio público por un asistencialismo casuista carente de controles de gestión. Consecuencia directa de lo anterior es la relación de dependencia que se establece entre el débil aparato institucional público y los destinatarios de

precarios, y sin embargo fundamentales, servicios en la medida en que se consolida su sumisión a la acción de las agencias administradoras. No obstante, a la debilidad del entramado público le corresponde un liderazgo fuertemente personalizado, exacerbado por la tradicional supremacía del poder ejecutivo frente al resto de los poderes del Estado, asumido por una nueva generación de dirigentes empresariales que ha alcanzado las más altas instancias políticas compitiendo exitosamente con los partidos tradicionales, carcomidos, precisamente, por la deslegitimación del modo habitual de hacer política.

Si de la inserción de la región latinoamericana en el nuevo escenario global se infiere a modo de consecuencia política la reducción del papel del Estado, la desatención consiguiente de amplias capas poblacionales y la introducción de criterios eficientistas en la gestión y prestación de servicios públicos que establecen y refuerzan relaciones de dependencia clientelar entre el administrado y los poderes públicos, el historiador Guillermo CASTRO, investigador del Centro de Estudios Latinoamericanos de Panamá, presenta las consecuencias ecológicas del neoliberalismo económico. El autor ubica en «Naturaleza, sociedad e historia en América Latina» el problema del deterioro ambiental en el contexto global de la crisis que afecta a Iberoamérica al definir la ecología en relación con los condicionantes económicos, sociales, políticos y culturales. Resulta de este modo una atractiva aproximación que recupera el término «economía de rapiña» para referirse a las formas extremas de «uso destructivo» de recursos naturales, características de las potencias coloniales de otro tiempo, pero perfectamente aplicables al nuestro en virtud del rol que juega Amé-

rica Latina en el contexto mundial, una de cuyas manifestaciones más paradójicas sería la ausencia de contradicción entre el alto nivel de racionalidad alcanzado en el campo de la tecnología y la aparente irracionalidad de tales formas de producción al servicio del centro del sistema político-económico (relación indisoluble) bajo la forma de recursos naturales y trabajo humano abundante y barato.

A la luz de lo expuesto, poco puede ser tan pertinente como la recuperación de la polémica de los años setenta en torno a la forma que adquiere el desarrollo del capitalismo en América Latina. Nada tan adecuado como la discusión sobre la teoría de la dependencia entre dos grandes teóricos del pensamiento social latinoamericano (Francisco WEFFORT: «Notas sobre la «teoría de la dependencia»: ¿teoría de clases o ideología nacional?», y Fernando Henrique CARDOSO: «¿Teoría de la dependencia o análisis concreto de situaciones de dependencia?»); nada tampoco tan descorazonador como la permanencia de los problemas y la distancia entre las contribuciones de ambos pensadores de hace veinticinco años y sus actuaciones en altos puestos de responsabilidad en la política brasileña.

La contribución del profesor Marcos ROITMAN, «Espacios y tiempos de la democracia en América Latina», es la crónica de las sucesivas renuncias de la izquierda latinoamericana, de un proceso cíclico que llega a nuestros días y que parte de la lucha por el socialismo a través de la revolución y concluye con la insurgencia civil como forma de defensa del proceso democrático, representada por la revuelta de Chiapas. Renuncia, por tanto, a la revolución, al socialismo por la vía pacífica, merced a la intervención norteamericana en su trastienda, y quién sabe si también a un espacio en la democracia de nuestros días, una era marcada por la instrumentalización ideológica del proceso de toma de decisiones en beneficio del resurgimiento del liberalismo econó-

mico sin trabas al compás de la desarticulación de la actividad pública del Estado, reducido progresivamente a su condición nuclear de aparato represivo.

Precisamente, los sociólogos Pablo GONZÁLEZ CASANOVA, director del Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades de la UNAM, y Gerónimo de SIERRA, profesor de la Universidad de la República en Uruguay, presentan dos artículos que bien podrían calificarse como análisis de casos, puesto que se dedican, respectivamente, a analizar las «Causas de la rebelión en Chiapas» y «Los problemas de (in)governabilidad en el Uruguay neoliberal de la postdictadura». En ambos casos, a despecho de la diversidad particular de situaciones, late la cuestión de la compatibilidad entre los procesos de desarrollo sostenido y la falta de un Estado activo y eficiente y con sólidos apoyos en el conjunto de la sociedad, y no sólo en los grupos tradicionalmente dominantes. En efecto, la cuestión del Estado no debe referirse nunca a su tamaño como a su efectividad, proposición ésta que nos acerca a una concepción diferente del término gobernabilidad empleado por el sociólogo Carlos Sojo, investigador del Centro de Estudios para la Acción Social. Así, en «Estado, ajuste estructural y gobernabilidad», el autor costarricense contrapone a la acepción de gobernabilidad vinculada únicamente a la noción de estabilidad política, el término gobernabilidad social, dotado de una doble dimensión, política y económica, que se refiere, respectiva y simultáneamente, a la construcción de instituciones que favorezcan la resolución de conflictos y la participación de los grupos en una sociedad democrática, así como al nivel de participación económica del Estado, el desarrollo del aparato productivo privado y la cuestión redistributiva.

La contribución de Carlos Sojo responde, a modo de conclusión, a los problemas expuestos por el resto de autores. El establecimiento de condiciones de gobernabilidad en las sociedades latinoa-

mericanas, dificultada por la ilegitimidad de las instituciones político-administrativas tradicionales, precisa de una redefinición del carácter del Estado, es decir, de su composición institucional y funcional, y de la construcción de nuevos mecanismos que favorezcan una adecuada mediación entre el Estado y la sociedad civil, garantizando, de este modo, el cumplimiento de las funciones básicas de representación y legitimación que corresponde a las instituciones públicas, al tiempo que se obstaculiza la persistencia de formas de exclusión y marginalidad social que se manifiestan bajo la forma de la indiferencia y la fractura política.

En definitiva, la solución a las situaciones conflictuales pasa necesariamente por la vinculación insoslayable del rol del Estado, por la definición en cada momento de la funcionalidad del Estado en términos de eficiencia, aspecto éste que remite, sobre todo, a su capacidad para dar respuesta al déficit democrático de las instituciones públicas y, por ende, de representatividad de todos los grupos sociales en la toma de decisiones.

José Manuel RUANO DE LA FUENTE
Universidad Complutense



Gasto público y crisis económica

ARENILLA SÁEZ, Manuel (director).
Escuela Gallega de Administración Pública, Santiago de Compostela, 1994.
201 páginas.

I. Introducción

La obra objeto de esta recensión constituye el fruto de una *Jornadas de Estu-*

dios de los recursos públicos en una situación de crisis, celebradas en Santiago de Compostela en el mes de octubre de 1994, organizadas por la Escuela Gallega de Administración Pública, sin duda uno de los organismos públicos que más dinamismo e inquietud vienen manifestando en nuestro país durante los últimos tiempos en materias de la ciencia administrativa.

Como el título de la obra indica, su contenido responde realmente a un amplio abanico de preocupaciones que ofrecen como elemento común nuclear la crisis del modelo del Estado de Bienestar. Pero ésta es afrontada por los autores de los diversos trabajos integrantes de la obra desde una posición de clara defensa de lo público, superando las posiciones neoliberales tan en boga en años anteriores, sin perjuicio de la aceptación de las técnicas e innovaciones procedentes del sector privado, si bien subordinándola a la primacía de lo político, que vuelve a reivindicarse como garantía de la defensa del interés general, principio legitimador en un contexto democrático de toda actuación pública.

II. Análisis del contenido de la obra

El libro recoge ocho ponencias monográficas, titulándose la primera de ellas *Crisis de los recursos públicos, gestión pública y tendencias privatizadoras*, cuyo autor es el propio director de las Jornadas y de la obra, Manuel ARENILLA SÁEZ.

Para ARENILLA, desde el surgimiento del Estado del Bienestar se produce una profunda transformación de la noción de interés general, que pasa a ser entendido por una suma de muy diversos intereses privados que resultan «publicados» por el poder político, generándose una confusión entre las esferas de lo público y lo privado que produce una crisis, más que de la noción del servicio público, de la forma en que aquel poder político consi-

gue asumir el control de la gestión y ejecución de las decisiones. Por otra parte, constata que la finalidad esencial de las administraciones públicas radica en la consecución del equilibrio y la integración social, en primer término, y finalmente de la eficacia social.

Sobre estas ideas nucleares se levanta toda su construcción. Porque así concebida la finalidad de la administración, resulta evidente que los medios resultan relativizados, de manera que la franja de lo privatizable estará determinada por la consecución de los fines indicados y por la protección de las minorías expulsadas del mercado, requisito imprescindible para la efectividad de los deseables equilibrio y la integración. Y será el sistema político el que, a la luz de estas consideraciones, determine la dimensión de la administración, los límites entre el sector público y el privado, y también entre política y administración.

Otra consecuencia relevante de tal posición será el criterio para la «importación» o aplicación en la esfera pública de técnicas surgidas en el sector privado, que no puede consistir primordialmente en la obtención de beneficio económico. Además, marca una frontera entre los ámbitos decisional y operativo, restringiendo la «modernización» mediante la importación de técnicas privadas a la segunda, y sin negar que tal fenómeno va a continuar teniendo importancia, lo somete a límites: el respeto a los principios de transparencia y legitimidad de la acción pública y la consideración de factores institucionales, además de los políticos. Por todo ello, resalta la necesidad de alcanzar el grado suficiente de consenso social y político para poder desarrollar los procesos privatizadores, considerando al Parlamento como el foro idóneo para su discusión.

La segunda ponencia lleva por título *El control de la gestión pública*, siendo su autor José Manuel CANALES ALLENDE. El Profesor CANALES, un auténtico experto en la materia, expone el tema de la gestión

pública y, tras ofrecer diversas definiciones y una caracterización genérica de la función de control y de sus clases, centra la atención en la diferencia entre el clásico control de gestión y el denominado control estratégico. Mientras el primero se basa en el control financiero-contable y el de legalidad, incidiendo en la fase de ejecución y en los resultados de las actividades, el segundo manifiesta una pretensión y un ámbito totalizador de la organización, teniendo en cuenta, como consideración básica, el entorno de la administración, las posibilidades y las condiciones para llevar a cabo las iniciativas. Asimismo señala la distinción entre el control de la gestión pública y la evaluación, consistente en el hecho de que mientras el primero se centra en el análisis de resultados, el segundo lo hace en sus impactos en la sociedad, tanto los deseados como los imprevistos. No falta un análisis del contexto de nuevos valores en que opera en la actualidad el control de la gestión pública, de los aspectos y condiciones de los sistemas de control y de las dificultades a que se enfrentan.

Un aspecto destacable de su trabajo es el formado por la exposición de los indicadores como magnitudes que constituyen instrumentos de control de la gestión pública, que cumplen tanto una función descriptiva –aportando información– como una valorativa –permitiendo juzgar los efectos de una determinada actuación–, y cuya selección debe efectuarse teniendo en consideración qué objetivos concretos se pretenda conseguir.

CANALES expone también las tendencias y experiencias europeas en materia de gestión pública y su control, concluyendo que, a pesar de las limitaciones, lagunas y fracasos experimentados en este terreno, al menos se ha producido una concienciación y un estímulo en los diversos actores de la gestión y en la opinión pública, que sirve de base para la difusión de una nueva cultura administrativa basada en otros valores de lo pú-

blico, su gestión y control. También expone la situación española, caracterizada por la existencia de una diversidad de instituciones estatales y autonómicas descoordinadas, el acento notorio en el control de legalidad, la lentitud y la actuación *ex post*, la falta de independencia de las instituciones de control y, en conexión con tales circunstancias, una «huida» del Derecho administrativo, con la experiencia de una creciente privatización en sentido lato, y un descontrol del gasto público.

Para CANALES, es precisa una modernización administrativa y un cambio de cultura organizativa pública que, escapando del «seudoliberalismo», permita la sujeción de la gestión pública al Derecho Público –sin perjuicio de la necesidad de que éste experimente las necesarias adaptaciones y supere su crisis–; pero también resulta imprescindible el control político sobre la gestión pública en un marco de transparencia administrativa y en un contexto de democracia avanzada y participativa.

La tercera ponencia, denominada *Medio cultural, determinación de las preferencias y políticas paramétricas y estratégicas*, es obra de José VILAS NOGUEIRA, teniendo como eje el estudio del medio cultural en el que se desarrolla la gestión pública. VILAS toma como punto de partida la noción de cultura política, elemento que determina las actitudes de los ciudadanos ante la administración, cambiante según las pautas históricas de cada momento. Distingue cuatro tipos o modelos de culturas políticas, que inciden de manera decisiva en la demanda de prestaciones a la administración: la fatalista, basada en la apatía; la colectivista, fundada en la idea de jerarquía; la individualista, que tiene por base la noción de competición; y la igualitaria, asentada en la idea de igualdad. Y estas diferentes culturas políticas se relacionan con las cuestiones del liderazgo, el orden y la ambición. Así, comparte la idea de WILDAVSKY de que los colectivistas jerárquicos (que

«generan orden») y los individualistas competitivos (que «generan crecimiento económico») forman el *stablishment*, mientras que los igualitarios constituirían un *antiestablishment* crítico, y los fatalistas estarían prácticamente fuera del orden político, ya que ven al poder como algo externo y producto de un azar no alterable, lo que explicaría sus actitudes no ambiciosas.

Analiza VILAS las preferencias ciudadanas, que deben condicionar la distribución de los recursos públicos, aunque entendiendo que no cabe plantearse como cuestión decisiva la precedencia de la oferta sobre la demanda o viceversa, puesto que se condicionan mutuamente en un proceso de *feedback*, en el que, por parte de los individuos, no sólo actúa la racionalidad, sino también elementos efectivos. Asimismo incide en la idea de que las preferencias pueden experimentar desplazamientos significativos en función de la forma en que se formulen o se estructuren los problemas decisivos.

Elemento esencial en su construcción es la noción de políticas públicas, que define como el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y competencia gubernamental y, por lo tanto, de legitimidad política, contraponiendo la autoridad pública –extrovertida, legitimada por la persecución de finalidades externas– con la empresa –introvertida, persiguiendo finalidades internas por cuenta de sus propietarios o miembros–. Y, una vez en el campo de las políticas públicas, expone las diferencias entre las paramétricas y las estratégicas, atendiendo al entorno de la decisión. Así, en un entorno paramétrico se plantea un marco decisorio en el que las variables relevantes para la obtención de cualquier objetivo propuesto no incluyen otras repercusiones de la decisión adoptada en el comportamiento de los actores distintos al sujeto decisor que las previstas inicialmente por éste; mientras que en un entorno estratégico el marco de la decisión incluye variables relevantes para la

obtención de cualquier objetivo propuesto por el sujeto de la decisión, comprendiendo la estimación de la probabilidad de comportamientos alternativos de otros actores, como consecuencia de la propia acción del sujeto de la decisión, de manera que se incorporan nociones propias de la teoría de los juegos.

Finalmente, VILAS trata de la atribución de los recursos públicos, postulando que una de las mayores virtualidades de la teoría de la cultura política radica en permitir una explicación integradora de los ingredientes objetivos y racionales de la acción política, por una parte, y de los subjetivos y emocionales, por otra; correspondiendo la atribución de los recursos a la autoridad pública, entendida como una agencia que administra los bienes colectivos.

El cuarto trabajo, titulado *La gestión de recursos humanos en tiempos de crisis*, es obra de Blanca OLÍAS DE LIMA. Parte de la constatación de que la situación de crisis coloca al funcionario público en una situación de escisión entre exigencias opuestas: por un lado, se le pide que asuma los fines del servicio como propios –aspecto más clásico y en el que está más socializado–; por otro, se le impulsa a que asuma responsabilidades en la producción de resultados, normalmente mal definidos y casi nunca compensados.

Lo que ocurre es que la reforma, que en el pasado pasaba por la idea de burocratizar más y mejor, se centra ahora en la idea de desburocratizar, de asimilar en muchos aspectos las organizaciones públicas a las empresas privadas. Y si los funcionarios son los primeros en reconocer la ineficiencia de las administraciones públicas, también es cierto que son sumamente críticos con las políticas modernizadoras, por diversas razones, entre las que destaca la incapacidad de los políticos para mantener unas líneas persistentes, lo que ha impedido la producción de éxitos de transcendencia significativa.

OLÍAS analiza, a continuación, los principales problemas de la gestión de los re-

cursos humanos, destacando que tal actividad está estrechamente ligada al establecimiento de objetivos claros que señalen las metas o prioridades que la organización pretenda conseguir, siendo necesarias, además, una clara identificación de las actividades y una adecuada coordinación de las mismas, lo que implica, esencialmente, el análisis y la clasificación de los puestos, así como la evaluación de su desempeño. Sin embargo, estas necesidades se enfrentan a la realidad de una administración pública esencialmente reactiva, como es la española, con escasa capacidad de anticipación y carente de capacidad de liderazgo para ofrecer soluciones imaginativas a los grandes temas pendientes en esta materia, entre los que destaca la confección de relaciones de puestos de trabajo adecuadas; el replanteamiento de los procesos selectivos, haciéndolos más rápidos y racionales; la reforma de la carrera administrativa, incentivando la profesionalización; la modificación del sistema retributivo, introduciendo efectivamente la valoración del rendimiento; y el desarrollo de una formación coherente con las necesidades detectadas y la oferta disponible.

Ante este panorama, plantea un escenario futuro en el que se detectan o intuyen, como líneas tendenciales más destacadas, el redimensionamiento del espacio ocupado por el Estado, de manera que, más que una reducción del terreno de lo público, se plantea el paso a estructuras más descentralizadas, reservándose el Estado funciones planificadoras, coordinadoras, de arbitraje y composición de intereses; un amplio desarrollo de las organizaciones no gubernamentales, siempre que no se incurra en la burocratización; una sociedad ampliamente informatizada, con las consiguientes consecuencias en la vida de las personas; y un papel preponderante de los expertos y las organizaciones, en un contexto complejo en el que el saber organizativo ocupará un lugar de privilegio.

Por lo que se refiere a su visión sobre

la política de recursos humanos del futuro, OLÍAS incide esencialmente en la necesidad de la reforma de la carrera administrativa y de las retribuciones, la creación de áreas funcionales con las que se conecte la carrera de los funcionarios –restringiendo la actual adscripción indistinta casi ilimitada, que desprofesionaliza a los empleados públicos– y la creación de una carrera directiva con la fijación de un *status* que responda a criterios objetivos.

Para concluir, señala como grandes objetivos en el campo de la gestión de los recursos humanos la renuncia a los objetivos finalistas, la integración del cambio y de la capacidad de innovar, la incidencia en la importancia de la evaluación y la investigación, y la necesidad de aplicar técnicas de *marketing* sobre la opinión pública.

El quinto trabajo se titula *La calidad de la gestión de los servicios públicos en las comunidades autónomas*, siendo su autor Guillermo MARQUÉS CRUZ. Se plantea dos aspectos generales de partida: la pertinencia de la incorporación de técnicas gerenciales a las administraciones públicas, del *management*, dada por la crisis de modelo burocrático con los consiguientes cambios intraorganizativos y estructurales; y la necesidad de una teoría general del público para la administración pública cuyos requisitos serían la necesidad de su fundamento constitucional como fuente de legitimación, el fortalecimiento de la noción de ciudadanía, el desarrollo de sistemas y procedimientos para escuchar y responder a los intereses tanto del público colectivo como del no colectivo, debiendo la administración pública comprometerse no sólo con la eficiencia y la economía, sino también con la equidad social, y la idea de que la administración pública debe tener un concepto del público que se base en la benevolencia. Desde estos aspectos de partida, incide en la importancia de dos técnicas específicas de apoyo al ciclo de gestión de los objetivos organizativos: la

gestión de calidad, dentro de las técnicas de gestión de operaciones, y las técnicas de control de gestión y evaluación de resultados.

Una parte importante de su ponencia se dedica al tratamiento de la calidad en las administraciones públicas, que entiende no sólo como mejora de los resultados, sino también como una axiología en la medida que comporta un sistema de valores y una visión de la organización, así como una tecnología que pretende utilizar una metodología rigurosa apoyada sobre instrumentos de análisis científico, tratando de incidir tanto sobre los costos y los productos (*outputs*) de los objetivos del servicio público, como en la reducción de la insatisfacción del público, es decir, de los resultados (*outcomes*) de la actuación administrativa. Efectúa una sucinta exposición de diversas experiencias europeas en materia de calidad de los servicios públicos, así como de los avances experimentados en nuestro país en tal campo, de los que son exponentes notables ciertas previsiones de la Ley General de Sanidad y de la LOGSE, así como la creación del Instituto Nacional de Calidad y Evaluación (INCE).

Resalta que la gestión pública ocupa la posición transformadora de los objetivos –la formulación de una política pública, de acuerdo con el impulso político (*indirizzo*) y legitimada por los procedimientos constitucionales– en resultados, en la prestación de unos servicios concretos, sustituyéndose progresivamente un modelo de administración burocrático por una administración prestadora de servicios, con una revalorización del *management* que implica, entre otros aspectos, la aplicación de la técnica de dirección por objetivos y de la del control de gestión. Especial atención merece el tratamiento que efectúa de ésta última, que incluye tanto el control de ejecución como la evaluación final de las actuaciones públicas centrada en los resultados. Finaliza su ponencia con una detallada

exposición de los elementos del sistema de control: el proceso de control, la estructura de control y los instrumentos de control.

La sexta ponencia es obra de Francisco José ÁLVAREZ SANTAMARÍA, llevando por título *De la planificación a la gestión del déficit: lecciones para una futura reforma presupuestaria*. Opone a la concepción privatista del presupuesto otra que lo considera como una institución peculiar de las organizaciones públicas, que nace y se desarrolla en el contexto político y social propio del Estado liberal contemporáneo. Su naturaleza de institución pública en la que se producen hechos que afectan a la distribución y manifestación del poder en las organizaciones públicas hace que sea objeto de estudio no sólo por el Derecho constitucional y el financiero y por la ciencia económica, sino también por la ciencia de la administración.

A partir de esta idea, ÁLVAREZ SANTAMARÍA realiza una detallada exposición del presupuesto desde la perspectiva de la toma de decisiones, desde la de la historia de la administración, desde la de la eficiencia y de la productividad administrativa, atribuyendo importancia clave a la idea de «limitación», que pone en conexión con las de planificación y elección, que carecen de sentido sin la primera. Expone asimismo los rasgos del documento presupuestario, los principios clásicos u ortodoxos del presupuesto y las distintas fases del ciclo presupuestario, como preludio a la exposición de la dialéctica de la reforma presupuestaria.

Desde una perspectiva estructural, sostiene que mientras la planificación se ubica en órganos que tienen que ver con la política general, económica o de contención del déficit, la situación de la gestión presupuestaria puede ser conflictiva, por lo que considera la pertinencia de que se atribuya a diferentes organismos las tareas de planificación y programación, por un lado, y las de gestión, por otro.

Se manifiesta partidario de un cambio de cultura presupuestaria, en la que el papel central ocupado por el gasto sea sustituido por el cumplimiento de los objetivos, que dé lugar a de un presupuesto que responda a una elaboración «ascendente», de abajo arriba, estableciendo medidas de eficacia y resultado y usando términos de comparación, interrelacionando el presupuesto con el resto de los factores administrativos, esencialmente con el personal de las administraciones públicas.

La séptima comunicación se titula *Estado y mercado: eficacia y «performance» de las administraciones públicas*, siendo su autor el Catedrático de Ciencia Política y de la Administración de la U.A.M. Carlos ALBA TERCEDOR. Parte su exposición de la superación en la ciencia política de las últimas décadas del paradigma behaviorista, que se ha visto sustituido por un retorno al institucionalismo, relacionado en parte con el redescubrimiento del Estado y de su *rol* en la literatura de orientación marxiana sobre los fenómenos de la «relativa autonomía», y en parte por lo que ALBA denomina «el interés por saber algo de esa «caja negra»». Un nuevo institucionalismo en el que las estructuras gubernamentales son entendidas simultáneamente como variables dependientes e independientes.

Usa ALBA el concepto de *maquinaria gubernamental* para recalcar que su concepto de gobierno es muy lato y complejo, incluyendo la división de la estructura ministerial y su organización interna, la estructura del propio sistema de gobierno, relaciones entre sus componentes, división de poderes y responsabilidades de los diferentes niveles gubernamentales, forma en que el gobierno organiza su trabajo y la medida en que utiliza organizaciones no ministeriales, corporaciones públicas, *quangos* u otros sistemas para gestionar sus políticas.

Para saber lo que son organizaciones gubernamentales cabría detectar los rasgos comunes que permitiría construir una

especie de tipo ideal, pero la labor se complica por la existencia de zonas grises donde se difuminan las fronteras entre lo público y lo privado, reuniéndose rasgos de ambos campos, por lo que el análisis exige tener en cuenta los modelos de interacción propios de economías mixtas y del *post-welfare state*. Asimismo concede importancia a la tarea de determinar la dimensión de los gobiernos y a la de medir su crecimiento.

Dedica una parte de la exposición al análisis del intento de reducir el tamaño de lo público o proceso de «privatización», distinguiendo entre las que tienen naturaleza sistemática, pragmática y táctica. Y asimismo expone sucintamente las recientes experiencias de reformas administrativas en el Reino Unido y en los Estados Unidos, estableciendo comparaciones entre ellas, concluyendo que se trata de sistemas gubernamentales que han cambiado sustantivamente sus procesos y sus organizaciones, distinguiéndose entre un ámbito propio de la «burocracia formal» y otra zona de *contract government* en la que el mercado ocupa no sólo tareas rutinarias, sino también procesos tecnológicos complejos de diseño y elaboración de políticas de alto nivel.

Destacable es su llamada de atención sobre el hecho de que los planteamientos normativos sobre el tamaño adecuado del sector público requieren responder a las cuestiones de su estructura y tamaño en términos de tamaño de su presupuesto, siendo reconducible la cuestión a cinco preguntas, referentes al porcentaje de la autoridad, los recursos totales, el presupuesto, los medios de producción y el personal existentes en una sociedad que han de quedar en manos de Estado; constituyendo en la actualidad el problema básico de cualquier país establecer un equilibrio adecuado entre el sector público y el privado en términos de políticas públicas *versus* mecanismos de distribución por el mercado e intercambios voluntarios.

Finalmente, ALBA analiza el concepto de *performance*, entendido como logro de una organización que se mide mediante el uso de diversos indicadores –eficacia, eficiencia, productividad,...–.

La última ponencia incorporada a la obra se denomina *La informática administrativa en época de crisis*, y es obra de José Angel VEIGA ABELEDO, Director general de Organización y Sistemas Informáticos de la Xunta de Galicia. Se trata en realidad de un conjunto de fichas y cuadros a través de los cuales VEIGA va señalando la etapa de evolución de la tecnología de la información en la que nos encontramos; la naturaleza de la crisis del sector informático y las recetas para reaccionar frente a ella; el esfuerzo real en gasto informático realizado en nuestro país en relación con la media de la Unión Europea; y las posibilidades y límites de la subcontratación (*outsourcing*).

III. Epílogo

La obra que se comenta presenta primordialmente el interés de ofrecer una visión de la necesidad del cambio y de la modernización desde una perspectiva eminentemente pública, superando las modas neoliberales y el recurso a las importaciones gratuitas y acriticas de recetas procedentes del sector privado sin el adecuado cotejo de su adecuación a las características peculiares del sector público, cuyo objetivo esencial no puede ser el de la obtención de beneficio (sin perjuicio de la necesaria racionalidad y contención del gasto en un contexto de recursos limitados y demandas crecientes), sino el logro de la integración social y política de un Estado.

Evidentemente, para la consecución de tales objetivos lo secundario son los medios utilizados, siempre que se salvaguarden los fines, por lo que si se utilizan medios públicos, éstos quedan condicionados por los factores constitucionales de

la administración, que influyen en el producto final. Esto por desgracia, no se tiene siempre en cuenta a la hora de importar técnicas de gestión del sector privado. Tal importación debe efectuarse siempre desde la perspectiva del concepto fundamental de legitimidad en la actuación pública. Asimismo se constata en la obra el destacamiento de la importancia fundamental del control de objetivos y la reivindicación de lo político como garantía de que las prestaciones públicas se someten a las manifestaciones de voluntad de los órganos políticos elegidos por los ciudadanos.

Para los que creemos que Estado y mercado no son términos ni realidades antagónicos, sino que el primero es realmente el mecanismo histórico y político de la efectividad del segundo, garantizando un orden social y político integrador en el que el mercado queda legitimado al resultar corregidas sus deficiencias y sus exclusiones, por lo que las dimensiones y la actuación del sector público no deben responder a criterios o prejuicios apriorísticos, sino a las exigencias de cada momento para la consecución de la cohesión social y política, resulta estimulante encontrar libros como éste, en el que la defensa del interés general vuelve a un primerísimo plano, situándose como fundamento de la actuación pública, lo que obliga a relativizar los medios usados y la traslación de las técnicas privadas de gestión.

Procede felicitar al director de la obra, el Profesor Manuel ARENILLA SÁEZ, por el acierto en su planteamiento y por la correcta selección de los participantes en la misma, así como agradecer a la Escuela Gallega de Administración Pública la inquietud y sensibilidad demostradas hacia la problemática actual de la gestión pública, de las que es fruto el interesante libro que comentamos.

José Manuel RODRÍGUEZ ALVAREZ
Universidad Autónoma de Madrid



Flexibilidad en la gestión de personal en la Administración Pública

OCDE. INAP, Madrid 1995.

A iniciativa del Comité de Gestión Pública de la OCDE se celebró a comienzos de 1988 una reunión de expertos en materia de recursos humanos dedicada a la flexibilidad, entendida como factor clave en la gestión del personal en las Administraciones Públicas de nuestros días, que se ha materializado en la obra que aquí se comenta, publicada por el INAP en julio de 1995 con el objeto de poner a disposición del público una selección de las intervenciones presentadas en el citado encuentro y de favorecer el intercambio de ideas y experiencias sobre los nuevos modos de gestión del personal derivados de la aplicación de un principio de perfiles difusos y de incierto significado.

A despecho de la ausencia de explicaciones que den cuenta al lector de los criterios de selección de las contribuciones, la virtualidad de la presente obra consiste en dar a conocer la problemática y las experiencias habidas en contextos administrativos muy diferentes entre sí, partiendo de la bondad gerencial de la implantación de técnicas de flexibilidad al ámbito de los recursos humanos. Pero si todas las intervenciones parten de la insuficiencia de las formas de organización burocrática de las Administraciones Públicas, como elemento explicativo de la introducción de mecanismos que procuren modos de gestión del personal más ágiles, la noción de flexibilidad dista de contener un significado unívoco en la generalidad de situaciones administrativas reflejadas en la obra.

Así, como bien pone de manifiesto Colin FUDGE (School for Advanced Urban

Studies de la Universidad de Bristol), que aporta una visión libre de referencias empíricas concretas, el concepto de flexibilidad puede revestir la forma de una respuesta a las rigideces de las que suele estar investida la gestión de la función pública, puede mostrarse como una materialización de los objetivos de reducción del gasto público a través del ahorro en los gastos del personal o como un medio de introducción de cambios de la cultura administrativa dominante (y, en este sentido, adquirir la forma de una técnica de modernización de la gestión del personal al servicio de las Administraciones Públicas), o, más simplemente, puede adquirir su legitimidad de su previa aplicación a sectores ajenos al ámbito de lo público: ideas generales, propias del mundo de los negocios, han sido difundidas en el sector público y, en particular, es conveniente conocer sus efectos sobre las reformas de las burocracias de países pertenecientes a tradiciones burocráticas diferenciadas.

La noción de flexibilidad suele asociarse a dos grandes corrientes de pensamiento en materia de gestión en los años ochenta: el modelo japonés de organización de la producción de la estructura del mercado de trabajo y los principios de gestión estratégica procedentes de los Estados Unidos. Partiendo de esta consideración, no resulta extraño que las aportaciones de los representantes de países de tradición administrativa anglosajona y la del representante japonés parezcan estar imbuidas del dogma según el cual la Administración Pública requiere de una organización capaz de adaptarse a la realidad con la misma agilidad que las empresas privadas reaccionan ante las fluctuaciones del mercado, sin pararse a considerar que la naturaleza de las relaciones que se establecen entre la Administración y los ciudadanos-usuarios de servicios públicos es, en numerosas ocasiones, bien distinta de las propias de una empresa privada y sus clientes. Lo que parece claro, en todo caso, es que el sostenimiento de este tipo de postura pare-

ce enraizado en un tipo de consideración, propio fundamentalmente de los países anglosajones, de las Administraciones Públicas como meras organizaciones prestadoras de servicios, carentes en gran medida de su dimensión político-representativa, de modo tal que su personal y la gestión de éste deben adecuarse a los modos prevalentes en las organizaciones privadas.

En esta línea, la contribución canadiense, basada en un informe más amplio preparado por el Secretariado del Consejo del Tesoro, hace hincapié en los últimos avances acerca de la eliminación de prácticas que restringen la movilidad del alto directivo público; Sachiko IKARI, responsable de la gestión de personal de Japón, reconoce como factores impulsores de las medidas de fomento de la movilidad en la Administración Pública los cambios externos a la propia función pública, el reflejo de las técnicas de gestión aplicadas en el campo privado y las oportunidades ofrecidas en este sentido por la aplicación de nuevas tecnologías, y es convencida partidaria de la introducción de políticas más flexibles de gestión del personal; Rosemary OXER, vicepresidenta de la Comisión de la Función Pública de Australia, relata las áreas en las que el Gobierno estatal australiano implantó reformas consistentes en la ampliación de los concursos como sistema de selección, y en la dotación de mayor movilidad de los altos directivos de acuerdo con las necesidades del servicio y de mayor flexibilidad de los directores departamentales en la asignación y empleo de personal.

Pero todas estas iniciativas flexibilizadoras no carecen de disfunciones y aun contradicciones. En este sentido, James O'FARRELL, representante del Ministerio de Hacienda irlandés, muestra cómo el nivel de ahorro alcanzado gracias a la reducción de 17.500 personas en la Administración estatal desde 1987 se puede ver rápidamente reducido debido a las presiones recibidas por el Ministerio de Ha-

cienda para que cubra «todas o la mayoría» de las vacantes mediante selección o promoción de nuevo personal; aspecto éste que hace que el lector considere el verdadero alcance y propósito de unas medidas que pueden verse frustradas por la resistencia y oposición profesional, política o de la organización, o que en ocasiones consisten en la introducción de contratados laborales que gozan en la práctica de la inamovilidad que tradicionalmente ha caracterizado al régimen de función pública, imposibilitando de este modo la finalidad de la medida.

De modo análogo, Jean-Pierre RONTEIX, relator del Consejo de Estado francés, aun reconociendo que las ventajas que la Administración francesa obtiene de la movilidad de los altos funcionarios consisten en una mayor «apertura de espíritu, una mayor flexibilidad y una visión más sintética de los problemas», se pregunta, resolviendo a un tiempo la cuestión, si los criterios necesarios para el funcionamiento de la soberanía del Estado son los mismos que los del *management* privado y si las cualificaciones o competencias requeridas son idénticas. Además, señala una paradoja aún mayor: el hecho de que la formación recibida por los altos funcionarios franceses sea tenida como de primer orden y que las empresas privadas francesas seleccionen de entre la alta función pública a sus cuadros directivos, e incluso a su director general, y que, al mismo tiempo, los responsables políticos y administrativos franceses se esfuercen en introducir métodos del sector privado en las Administraciones Públicas. En estas condiciones RONTEIX propone la conservación de los altos funcionarios más brillantes de los que la Administración tiene necesidad, otorgándoles un *status* incompatible con la aceptación de límites a la flexibilidad, como pone de manifiesto Lennart GUSTAFSSON, representante del Ministerio de Administración Pública de Suecia; límites derivados de la necesaria participación de los sindicatos en la implantación de este tipo de políticas, de la fijación de acuerdos básicos acerca de los

cambios en las remuneraciones y en la calidad de los elementos absolutamente esenciales de las condiciones del servicio, a la par que la adopción de este tipo de medidas presupone una transformación general del control del gobierno sobre los diferentes sectores de la Administración y la contemplación de indicadores de evaluación de los objetivos políticos propuestos.

Pero los programas de reforma en la práctica son más un conjunto de ideas que una estrategia coherente de cambio, como advierten Per LAEGREID, investigador del Centro Noruego sobre Organización y Gestión y de la Universidad de Bergen, y L.J. WIJNGAARDEN, director de Gestión de Personal del Ministerio del Interior de los Países Bajos. Ambos autores reconocen que las reformas necesarias en las Administraciones Públicas sólo pueden ser implantadas con éxito si van acompañadas de un enfoque sistemático y de un gran esfuerzo en el campo del desarrollo del personal directivo o del desarrollo de los recursos humanos; si se llevan a cabo de acuerdo con un estrategia sistemática e íntegra, con objetivos y condiciones establecidos de manera centralizada (lo que no es incompatible con la ejecución descentralizada de las medidas), y con un nivel de compromiso suficiente en los niveles políticos y de alta dirección.

En definitiva, el lector se encontrará ante una obra que constituye una buena piedra de toque de introducción a la problemática de la flexibilización de la gestión del personal desde diferentes puntos de vista, tradiciones administrativas e incluso significados y consecuencias prácticas. Mientras que algunos autores ponen el énfasis en los efectos sobre la productividad, el ahorro y los procesos de cambio, la flexibilidad de la gestión del personal no es ajena a los intereses grupales, el nivel de conflictos y la distribución del poder.



El ocaso de la función pública española: la reforma del Régimen Jurídico Funcionario de la Ley 22/1993, de 29 de diciembre

MARTÍNEZ DE PISON APARICIO, Íñigo.

Editorial Civitas, S.A. Cuadernos Civitas. Madrid, 1995, 107 pp.

La necesidad de optimizar los recursos humanos disponibles en el seno de cualquier organización constituye un reto gestor innegable del que ya no pueden escapar por más tiempo las Administraciones Públicas, llamadas por su propia realidad a reubicar sus recursos, a no disponer de excedentes innecesarios y, en suma, a adaptar sus recursos a las necesidades cambiantes de las organizaciones públicas (PALOMAR, 1995). Bajo esta filosofía de gestión y con el propósito de implantar en el ámbito de las Administraciones Públicas, «una reflexión estratégica en materia de recursos humanos», se introdujeron por Ley 22/1993, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Régimen Jurídico de la Función Pública y de la Protección por Desempleo, los denominados Planes de Empleo, a los que el citado PALOMAR define como «instrumento conjunto e integrado de aproximación a la problemática de los recursos humanos de órganos y unidades administrativas en orden a especificar las necesidades de la organización en un plazo temporal determinado y teniendo en cuenta el rol que dicha organización debe jugar en sus aspectos competenciales durante ese período de tiempo»¹.

¹ Alberto PALOMAR OLMEDA. «Planes de empleo y reforma administrativa». *GAPP* nº 2. Enero-abril 1995, pág. 21. Del mismo autor «La ordenación jurídica de los Planes de Empleo: referencia al ámbito local» en *REALA* 265. Enero-marzo, 1995.

Dado lo novedoso de la figura de los Planes de Empleo en el marco jurídico y sociológico de nuestra Función Pública son hasta el presente escasas las aportaciones doctrinales que han reflexionado sobre la significación, tanto teórica como práctica, que pudieran tener los Planes de Empleo en el global de las Administraciones Públicas, singularmente en el ámbito de la Administración General del Estado. Solamente por ello ya resultaría de interés ocuparnos del libro que hoy comentamos. Pero no es sólo la novedad de los Planes de Empleo, sino la condición heterogénea de sus contenidos y, especialmente, su repercusión en el modelo tradicional garantista de Función Pública, lo que atrae la atención de MARTÍNEZ DE PISÓN.

El autor, doctor en Derecho y profesor de Derecho Administrativo, es buen conocedor de las reformas administrativas del pasado en el terreno de la Función Pública. A ellas dedicó su tesis doctoral presentada en la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense en julio de 1992 y que mereció del Tribunal la máxima calificación. Este estudio ha sido luego objeto, por su extensión, de fragmentación en partes, publicándose, hasta cinco trabajos de investigación histórica en el Anuario Jurídico-Económico Escorialense de la Universidad María Cristina de El Escorial² y, de otra parte, reflexiones más actuales, en su libro *Régimen Jurídico de la Función Pública y derecho al cargo* (Editorial Civitas, Madrid, 1995), investigación «amplia y rigurosa», calificada por Sebastián MARTÍN-RETORTILLO como «la obra científica más importante desde hace muchos años en materia de Función Pública».

Como decimos, el libro que hoy comentamos, titulado significativamente *El ocaso de la función pública española*, aborda, desde una perspectiva exclusivamente jurídica, las medidas contenidas en

² Ver «El derecho al cargo de los funcionarios públicos en el Estatuto de 1918» por Íñigo MARTÍNEZ DE PISÓN APARICIO, aparecido en el *BDI* nº 839, correspondiente al día 8 de marzo de 1996.

la Ley 22/1993, de 29 de diciembre, a las que el autor califica de entrada como «*dudosa constitucionalidad*», «*carentes del rigor técnico exigible*» y «*distorsionadoras del ya tambaleante modelo español de Función Pública*».

Parte el autor de considerar que existe una intencionalidad política clara en la instrumentación legal de la reforma, subyacente por bajo del «*lenguaje grandilocuente de los recursos humanos*» y así dice: «*que finalmente la reforma para lo que sirve es pura y simplemente para llevar a cabo una política de depuraciones, más o menos encubiertas, más o menos amplias pero depuraciones todas ellas negadoras del principio de imparcialidad de los funcionarios públicos*» (pág. 15) o «*el novedoso intento de racionalización que se nos presenta se reduce a casi lo de siempre... la adopción de medidas en perjuicio del funcionario, del servidor del Estado, a base de mayores cotas de discrecionalidad en lo que afecta a su régimen jurídico y con una merma apreciable de las garantías de su imparcialidad y de la objetividad en el ejercicio de su función*» (pág. 20), llegando incluso a afirmar acto seguido que «*la pieza a cobrar es el funcionario como especie. Nunca como en los últimos años, y los últimos gobernantes, existió tal animadversión hacia lo que representa la categoría de funcionarios públicos*» (pág. 21).

Sugiero al lector que antes de entrar en la consideración de las razones en las que el autor se apoya para fundamentar juicios y descalificaciones tan severas, se plantee a sí mismo la interrogante previa contenida en la página 57: «*¿eran necesarios los Planes de Empleo?*»³. Para MARTÍNEZ

DE PISÓN, el hecho de que, a su juicio, en la planificación de la actividad administrativa, «*todo quede a criterio del planificador*», es un auténtico retroceso del Derecho que el autor equipara a una resurrección del *spoils system* «*por la vía de hacer inaplicable el régimen jurídico funcional, sustituido por una discrecionalidad aterradora plasmada en los Planes de Empleo*» (pág. 59).

Otra cosa hubiera sido, según el juicio del autor, realizar un estudio realista de cada Administración, en el que aparecieran distinguidos aquellos sectores que no plantean problemas de efectivos, de los que sí los plantean para, una vez aislados éstos, pensar en las soluciones precisas y articular mecanismos que permitieran, hasta donde fuera posible en forma voluntaria, la movilidad del personal de sectores donde sobra a otros donde falta⁴.

Pasando a analizar el concreto alcance de la reforma del régimen funcional operado por la Ley 22/93, en la Ley 30/84, el autor considera que los planes de empleo son «*de dudosa adecuación*» a la Constitución, en cuanto que a la luz de su contenido, del que entiende va a depender todo el régimen funcional, quedan rotas las reservas materiales relativas a la organización (artículo 103.2) y al régimen funcional (artículos 103.3), y a la vez, constituye la antinomia del principio de imparcialidad (artículo 103.3) de los funcionarios que es el aspecto subjetivo del principio de objetividad proclamado en el artículo 103.1.

A juicio del autor, salvo los límites presupuestarios, «*y las directrices de la política de personal*» (si es que éstas han existido alguna vez), los planes de empleo pueden hacer y deshacer a su antojo cuan-

to quieran en materia de personal y dado por supuesto, como el autor hace, que la «*reforma persigue por encima de todo facilitar la separación de hecho de los funcionarios o la cesación de las relaciones contractuales del restante personal... estos planes de empleo son muy semejantes en inspiración y objetivos a los planes de regulación de empleo en el mundo laboral*» (pág. 43).

Particularmente grave le parecen al autor, desde su percepción ciertamente crítica de la reforma, «*el arrumbamiento del sistema de concurso*», ya muy quebrantado en la práctica y ahora de nuevo asaltado por la flamante figura de la reasignación de efectivos, así como por la rebaja extraordinaria que ahora se produce del principio tradicional de inamovilidad funcional.

El segundo reproche grave que hace el autor de la reforma es el relativo a su carencia de rigor técnico. En este sentido señala que «*son bastantes los silencios, las disfuncionalidades o las contradicciones*» en las que ésta incurre (pág. 104). Cabe aclarar al lector que el texto está escrito en fecha anterior a la de publicación de los nuevos Reglamentos General de Ingreso, Provisión de Puestos de Trabajo y Promoción Profesional y de Situaciones Administrativas, aprobados, respectivamente, por Reales Decretos 364 y 365/1995, de 10 de marzo. De otra parte, entiende el autor que los objetivos de la reforma explicitados en la Exposición de Motivos –la reducción del gasto público y el mejor aprovechamiento de los recursos humanos de la Administración Pública– es dudoso que puedan alcanzarse a través de las medidas contempladas en la Ley «*manteniendo a funcionarios inactivos durante períodos de tiempo, pero al mismo tiempo redistribuyéndoles*» o fomentando el gasto público a través de diversas figuras indemnizatorias (excedencias o jubilaciones anticipadas). Lo único que permite la reforma es «*facilitar la reducción y reubicación de efectivos, pero de ahí no se sigue necesariamente que tales reducciones y reubicaciones estén*

³ La existencia de razones de necesidad a favor de una determinada medida, es un tópico que empieza a asomar en muchos trabajos científicos elaborados en las postrimerias del período de gobierno socialista. Así, en un campo distinto al tratado, IZQUIERDO CARRASCO, se pregunta en relación con la adecuación de procedimientos administrativos a la LRJPC sobre la necesidad real de todo este proceso de adecuación (Manuel IZQUIERDO CARRASCO. «La adecuación de los procedimientos a la LRJPC. En especial, la determinación del sentido del silencio. Una regulación del procedimiento

administrativo poco común», en *Revista de Administración Pública*, núm. 138. Septiembre-diciembre, 1995).

⁴ A este tipo de soluciones parecen apuntar algunas recomendaciones recientes de una política de racionalización de personal a través de mecanismos de redistribución y de modificaciones que flexibilicen las normas estatutarias, respetando los principios esenciales de la función pública.

penetradas de la debida racionalidad y eficacia objetivo que sólo puede conseguirse, según el autor *«desde una reforma global de la Administración»* (pág. 105).

El resultado al que conduce la reforma no es otro que el de la *«ruina inminente»* del ya deteriorado edificio de la Función Pública, por varias causas entre las que el autor señala la desregulación parcial de la figura de la Oferta de Empleo Público; la ausencia de determinación suficiente entre naturaleza jurídica de los Planes de Empleo y los problemas de procedimientos, participación y control que entraña; la indeterminación de la totalidad de su contenido; la introducción de una indeseable dualidad de regímenes en algunos ámbitos de la Función Pública, etc.

Por último, no sin cierta ironía, el autor toma nota de la evolución habida en la concepción de las relaciones de sujeción especial, no en el sentido preconizado por un sector de la doctrina de una mayor igualdad entre las partes, sino por el contrario, mediante un nuevo *«giro de tuerca»*, calificándolas como *«relaciones de especial resignación»*, en cuanto que *«la demoledora aplicación del nuevo régimen incorporado con esta reforma de la Ley 22/1993, sólo permite a los funcionarios afectados resignarse ante el incierto futuro que se presenta»*.

Al lector no iniciado en el conocimiento real de las estructuras administrativas, el libro de MARTÍNEZ DE PISÓN puede inducirle a pensar que con los Planes de Empleo introducidos por la nueva regulación se ha producido poco menos que una hecatombe en el ya de por sí bastante cuarteado aparejo de la Función Pública cuando nada está más lejos de la realidad. Ciertamente el ensayo de los Planes de Empleo no ha producido la incidencia positiva sobre los Presupuestos Generales del Estado que sus mentores preconizaban. Pero de ahí a que haya servido *«para llevar a cabo una política de depuraciones»* o de despido libre de funcionarios o laborales, ni tan siquiera de menoscabo de los derechos de unos y otros, media todo un abismo.

Por el contrario, como recientemente señalaba un conspicuo funcionario, los documentos relativos a los Planes de Empleo ya aprobados (en el Ministerio de Defensa, en el INEM y en Correos y Telégrafos) o dejados pendientes (MOPTMA, CIEMAT y Dirección General de Turismo y TURESPAÑA) mantienen el cuadro de personal en sus términos actuales y en cambio producen o proponen modificaciones con costes superiores a los 8.000 millones de pesetas, pudiendo decirse como balance que *«los Planes de Empleo nacidos para lograr una redistribución de personal en el contexto*

*de una mayor eficacia de la Administración Pública se han convertido en un mecanismo de mejora salarial por diferentes vías, sin un análisis suficiente de dimensionamiento»*⁵.

En definitiva, el libro comentado de MARTÍNEZ DE PISÓN viene a coadyuvar con su demoledora crítica el escaso prestigio que los Planes de Empleo han obtenido en la Administración Pública. Sin embargo las críticas vertidas a este *«instrumento»* no pueden achacarse sólo a lo imperfecto de su técnica sino particularmente a su aplicación práctica que, en todo caso, ha estado desprovista de las secretas y ocultas intenciones que MARTÍNEZ DE PISÓN quiere imaginar en su estudio.

Aproximarse a las realidades *sine ira et studio*, como aconsejaba TÁCITO a los futuros historiadores, es una condición de templanza del todo necesaria para abordar el estudio o investigación de cualquier realidad pasada o presente y esta condición parece que se echa en falta en el libro comentado.

Manuel MARTÍNEZ BARGUENO

⁵ Julio SEAGE. *Déficit público y racionalización de gastos de personal*, documento fechado en Madrid el 19 de febrero de 1996 y presentado en la Xornada de Estudio sobre Austeridade no Gasto Público, Santiago de Compostela, 14 de marzo de 1996.

Setembro/Octubre 1996
Vol. 30 n.º 5 ISSN 0034-7612

Periodicidade bimestral
Revista da Escola Brasileira de Administração
Pública da Fundação Getúlio Vargas

EXPEDIENTE

Diretor: Bianor Scelza Cavalcanti
Conselho Editorial: Anna Maria de Souza
Monteiro Campos, Aspásia Camargo, Bernardo
Kliksberg, Heitor Chagas de Oliveira, J. J. R.
Fraústo da Silva, Marcos Cintra de Albuquerque
Cavalcanti, Paulo Roberto Motta, Sonia Maria
Fleury Teixeira, Tânia Fischer
Redatora: Deborah Moraes Zouain

EDITORA FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS

Editora executiva: Alzira Alves de Abreu
Coordenação editorial: Cristina Mary Paes da
Cunha

Copidesque: Maria Izabel Penna Buarque de
Almeida

Editoração eletrônica: Denilza da Silva
Oliveira, Jayr Ferreira Vaz, Osvaldo Moreira da
Silva, Simone Ranna

Revisão: Aleidis de Beltran, Fatima Caroni

Produção gráfica: Helio Lourenço Netto

Gerente comercial: Carlos Hamilton Rocha

Assinaturas: Milton Gondim

Capa: Tira linhas studio

Índices nos quais a *Revista de Administração
Pública* é citada: *Bibliographie Latinoaméricaine
d'Articles*, n.º 22, 1987; *Handbook of Latin
American Studies: Social Sciences*, v. 41, 1979;
Índices de Ciências Sociais/IUPERJ, v. 9, 1989;
*International Bibliography of the Social Sciences
Economics*; *Sumários Correntes Brasileiros:
Ciências Sociais e Humanas*

CORRESPONDÊNCIA REDATORIAL

Inclusive originais de artigos (três vias):
REVISTA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
Praia de Botafogo, 190 — sala 508 —
CEP 22253-900

CORRESPONDÊNCIA COMERCIAL

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS/EDITORA
Caixa Postal 62.591 — CEP 22252-970
Rio de Janeiro, RJ, Tel.: (021) 536-9196

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS/LIVRARIA J. C. FELIPE

Praia de Botafogo, 188
Rio de Janeiro, RJ — CEP 22253-900
Tel.: (021) 536-9105

LIVRARIA FARIA LIMA

Av. Nove de Julho, 2.029, São Paulo, SP
Tel.: (011) 281-7875

Palavras do diretor 3

ARTIGOS

**Previdência Social no Brasil:
por uma reforma mais duradoura**
Clovis de Faro 5

**Considerações sobre o Estado
empresário, Lei de Concessões e
reformas constitucionais no Brasil**
Fernando Galvão de Almeida e
Salomão Quadros da Silva 24

**Capacitação intercultural
e competência nos negócios**
Valderez F. Fraga 51

**A dinâmica dos conselhos municipais
de saúde do estado do Rio de Janeiro:
três estudos de caso (Angra dos Reis,
Resende e Bom Jesus de Itabapoana)**
Roseni Pinheiro 64

**O contrato de gestão e a conformação
de modelos gerenciais para as
organizações hospitalares públicas**
Sheyla Maria Lemos Lima 101

**A tentação do signore Padermi:
sobre a experiência**
Hermano Roberto Thiry-Cherques 139

**Distribuição da receita tributária
entre os níveis de governo:
perspectiva histórica e debate atual**
Julio Manuel Pires 149

SEÇÕES ESPECIAIS

Programa de estudos em gestão social
Fernando Guilherme Tenório 161

**Programa de estudos e pesquisa em
reforma do Estado e governança**
Sonia Fleury 165

A conjuntura das escolhas públicas
Jorge Viana Monteiro 177

**Produção e desenvolvimento nos
estados e municípios**
Istvan Karoly Kasznar 183

Os artigos assinados são de responsabilidade exclusi-
va dos autores. É permitida a reprodução total ou par-
cial dos artigos desta revista, desde que citada a fonte.