



La Modernización Administrativa y la Gobernanza en los Concellos del Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular

Autores

Joaquim Filipe Araújo
Enrique José Varela Alvarez



**La Modernización Administrativa y la Gobernanza
en los Concellos del Eixo Atlântico
do Noroeste Peninsular**

*A Modernização Administrativa e a Governação
nos Concelhos do Eixo Atlântico
do Noroeste Peninsular*



EIXO ATLÂNTICO

Editor

Xoán F. Vázquez Mao

Director do Servizo de Estudos e Publicacións

Director do Servizo de Estudos e Publicacións
Enrique José Varela Álvarez

Edición / Edição

Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular, Vigo

Comunicación e Publicacións / Comunicação e Publicações

Chus Torres

© 2009 Eixo Atlántico

© Os autores

Imprime: Tórculo Artes Gráficas, S.A.

ISBN: 978-84-613-3572-5

DL: C 2337-2009



AUTORES

JOAQUIM FILIPE FERRAZ DE ARAÚJO

Professor auxiliar de Ciência da Administração da Universidade do Minho

ENRIQUE JOSÉ VARELA ÁLVAREZ

Profesor ayudante en el Área de Ciencia Política
y de la Administración de la Universidad de Vigo

COMISIÓN EXECUTIVA / COMISSÃO EXECUTIVA

LUIS FILIPE MENEZES
Presidente / Pdte. da Câmara Municipal de Vila Nova de Gaia

ABEL CABALLERO
Vicepresidente / Alcalde de Vigo

RUI RIO
Vogal / Pdte. Câmara Municipal do Porto

DEFENSOR OLIVEIRA MOURA
Vogal / Pdte. Câmara Municipal de Viana do Castelo

MIGUEL ANXO FERNÁNDEZ LORES
Vocal / Alcalde de Pontevedra

XOSÉ SÁNCHEZ BUGALLO
Vocal / Alcalde de Santiago de Compostela

ANTÓNIO MAGALHAES
Vogal / Pdte. Câmara Municipal de Guimarães

DOLORES GARCÍA
Vocal / Alcaldesa de Vilagarcía de Arousa

SERVIZOS TÉCNICOS – SERVIÇOS TÉCNICOS

XOÁN MAO
Secretario Xeral / Secretario Geral

AMAYA GARCÍA
Coordinadora – Galicia (España)

CLAUDIA ANTUNES
Coordenadora – Região Norte (Portugal)

Rúa Bolivia, 4
36203 VIGO
Tel. 0034 986 480 616
Fax. 0034 986 482 022

Av. Inferior á Ponte D. Luís 1, 55
5050 – 074 PORTO
Tel. 00351 222 019 937/8
Fax. 00351 222 019 939



Presentación del Estudio	7
1. Dimensiones Básicas de Análisis y Metodología para abordar el Estudio de la Modernización y la Gobernanza en las Câmaras y Concellos del Eixo Atlântico	11
1.1. Dimensión Normativa Local	15
1.2. Dimensión Organizativa Local	18
1.3. Dimensión de Gestión Pública Local	24
1.4. Dimensión de Gobernanza Local	27
2. Enquadramento Teórico: A Gestão Pública e a Governação nos Governos Locais	29
2.1. A Nova Gestão Pública na Governação Local	29
2.2. Os Desafios da Governação Local: Rumos da Direcção da Mudança	33
2.3. Modelos de Organização das Actividades	37
2.3.1. <i>A Hierarquia e as suas Limitações</i>	38
2.3.2. <i>O Mercado e o Recurso a Formas Contratuais de Coordenação</i>	39
2.3.3. <i>Os Limites do Mercado e da Contratação</i>	41
2.4. O Novo Sistema de Governação	42
3. Modelos de Gobierno y Administración Local en Europa, Portugal y España	47
3.1. Del Estado Nación al Estado Multinivel en España y Portugal	52
4. Modelo de Análisis Comparado de la Gestión Pública Local en los Concellos del Eixo Atlântico	59
4.1. Caracterização dos Inquiridos nos Concelhos do Eixo Atlântico do Norte de Portugal	59
4.1.1. <i>Caracterização dos Municípios</i>	62
4.1.1.1. <i>A Governação Local na Administração Pública Portuguesa</i>	66
4.1.1.2. <i>Estrutura do Governo e Organização Administrativa dos Municípios Portugueses</i>	72
A) A Estrutura e Organização Administrativa dos Municípios	77
B) Financiamento dos Municípios	80
C) Pessoal dos Municípios	82

4.1.2. <i>As Novas Formas de Gobernação Local</i>	86
4.1.2.1. <i>Variável de Gestão Pública Local</i>	87
A) <i>As Áreas Metropolitanas e as Comunidades Intermunicipais</i>	90
B) <i>A Prestação de Serviços Públicos</i>	96
4.1.2.2. <i>Modernização e Variável de e-Administração</i>	101
4.1.3. <i>Conclusões</i>	107
4.2. Caracterización de los Encuestados en los Concellos del Eixo Atlántico de Galicia	100
4.2.1. <i>Caracterización de los Concellos</i>	112
4.2.2. <i>Estrutura de Gobierno y Organización Administrativa de los Municipios Gallegos</i>	120
4.2.2.1. <i>Organización Administrativa de los Municipios Gallegos</i>	124
4.2.2.2. <i>El Personal de los Municipios Gallegos</i>	131
4.2.2.3. <i>Variables de Gestión Pública Local y e-Administración</i>	136
A) <i>Gestión Pública Local</i>	136
B) <i>e-Administración Local</i>	139
4.2.2.4. <i>Las Nuevas Formas de Gobernanza Local</i>	140
4.2.3. <i>Conclusiones</i>	143
5. Conclusiones y Recomendaciones: La Modernización en Concellos del Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular	147
Bibliografía	151
Cuadros	159
Gráficos	161
CV Autores	163



PRESENTACIÓN DEL ESTUDIO

El cambio en las sociedades hace que las organizaciones públicas se vean abocadas a su transformación (Ramió, 1996), en forma de procesos de modernización y reforma administrativa (Villoria, 1997: 77-103; Araújo, 2001: 60-63). Estas presiones se manifiestan a modo de actuaciones políticas, sociales y económicas, tras las cuales lo que nos encontramos es un escenario global de cambio que reclama de las organizaciones públicas una serie de respuestas que tienen que estar basadas en criterios de eficacia, eficiencia, productividad, pero también de democracia (transparencia y participación), tanto bajos soportes presenciales como virtuales (*e-government*).

Para ello, y en los últimos años, surgió la Nueva Gestión Pública como un abordaje renovado de cambio en las organizaciones. Este paradigma cuestionó presupuestos del modelo tradicional orientando a las organizaciones burocráticas hacia la adopción de modelos y técnicas innovadoras en la Administración Pública. Entre las diversas iniciativas destacan la preocupación por la adopción de modelos y técnicas del sector privado, con énfasis en los resultados y la búsqueda de una nueva actitud de lo público en la prestación de los servicios públicos orientados a los ciudadanos.

Sin embargo, y tras dos décadas de experiencias de cambio institucional y de gestión pública, nos encontramos ante un escenario abierto donde el impulso de las transformaciones por parte de la OCDE, la Unión Europea o los Estados occidentales se ha realizado a modo de inclusión de la agenda de la modernización a través de una gran variedad de experiencias planteadas como procesos de prueba-error para la mejora de las organizaciones públicas (OCDE, 2006). Algunas de estas experiencias han resultado exitosas, mientras que otras han fracasado o nunca llegaron a ser implementadas (Caiden, 1997; Kickert, 2001: 91-102; Araújo, 2004). Las enseñanzas positivas y negativas que hemos extraído de estos años de Nueva Gestión Pública, nos muestra la necesidad de analizar las experiencias de implementación de los modelos diseñados en sus contextos territoriales y político-administrativos específicos, con el fin de ver sus resultados e impactos dentro de las organizaciones públicas y ante la ciudadanía.

Es así como llegamos a la “era de la gobernanza” (Prats, 2005), en un intento por solucionar los fallos en la implementación de los modelos y técnicas de

gestión pública, a los que, en consecuencia, deben ser incorporadas visiones menos técnicas y más democráticas que contemplen el ensanchamiento del espacio público evolucionando de la representación a la participación, ayudando a la consolidación del *welfare state* en forma de nuevos derechos de ciudadanía, impulsando la implicación del partenariado público-privado-social en todos los procesos de las políticas públicas, o generalizando el uso de las TICs y las redes virtuales de conocimiento, gestión y participación. Estamos hablando de un nuevo marco, un renovado paradigma de lo público que busca la interpretación de las relaciones público-privadas desde el análisis de redes, como orientación hacia la generación de espacios de relación entre los diversos actores de las políticas, como forma de *gobernar sin gobierno* (en palabras de Rhodes, 1996: 652-667) la nueva complejidad global-local, pero como modelo de autoridad compartida entre los privados y el ámbito público institucional y del tercer sector.

Esta nueva visión se ve favorecida por las diversas iniciativas que en el ámbito de la representación política y de la gestión de las organizaciones públicas son planteadas de forma cotidiana. Modelos y técnicas de gestión pública en red, que han aparecido de forma simultánea, aunque no cronológica, en el marco multinivel e intergubernamental de países europeos en estructuras unitarias y descentralizadas (Morata, 2005); desarrollo de estructuras de buena gobernanza, que están teniendo lugar de forma lenta pero constante a través de diversas iniciativas de participación ciudadana y de gestión de servicios públicos (Villoria, Iglesias y Delgado, 2005),

De esta forma, podemos ver como se han venido produciendo innovación democrática y cambio organizativo en las estructuras centrales, regionales y locales de estos modelos de Estado. España y Portugal, como ejemplo claro del modelo anterior, han desarrollado en su estructura multinivel numerosos ejemplos de buenas prácticas, de gestión pública, de participación ciudadana, de calidad, de participación ciudadana, de gobierno electrónico, de mejora continua y de democracia, en definitiva, tanto en los niveles de sus respectivas Administraciones Centrales del Estado, como en los niveles regionales, e incluso en los Gobiernos y Administraciones locales.

Este fenómeno ha estado igualmente presente en el caso de los Concellos que integran la Comunidad Autónoma de Galicia (Bascuas y Varela, 2003: 35-56; Márquez, 2006: 5-61) y la Região Norte de Portugal (Araújo y Vilela, 2006: 59-80). En la misma medida, pero más recientemente, las experiencias de cambio se han producido en el ámbito de la asociación transfronteriza de



Concellos Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular (Varela, 2005: 347-377), auténtica trama urbana de la Euroregión Galicia-Norte de Portugal (Sá, Río, Rojo y Varela, 2006: 116-118).

Aún más, podemos decir que en la actualidad nos encontramos ante un renovado planteamiento de gestión pública local que implica no la mejora de las organizaciones en cada uno de los territorios y modelos político-administrativos por separado, sino la identificación de modelos y técnicas de gestión comunes a los Concellos y las Câmaras gallego-portuguesas, incluso el diseño de una política pública propia para los Gobiernos locales de Galicia y Portugal.

Es el caso de las políticas públicas de desarrollo sostenible o de modernización con base en las TICs, auspiciadas por el Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular en forma de Agendas 21 Locales, o de Agendas Locales Digitales; experiencias singulares en el conjunto de la cooperación territorial de una Unión Europea ampliada.

Teniendo en cuenta el marco anteriormente descrito, constatamos el reducido número de estudios empíricos sobre la gestión pública local en los Concellos y las Câmaras de Galicia y la Região Norte de Portugal, no sólo como estudios de caso, sino como trabajos comparados que nos permitan avanzar conclusiones sobre modelos comunes de modernización local.

OBJETO Y OBJETIVOS DEL ESTUDIO

A través del presente estudio se ha intentando analizar la implementación de las formulaciones bajo las cuales se han venido desarrollando los procesos de modernización administrativa en los Gobiernos y Administraciones locales de Galicia y el Norte de Portugal, para lo que hemos centrado el análisis en los Concellos que integran el Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular.

Así, entre los objetivos más relevantes del estudio destacan:

1. Describir la modernización administrativa y cómo esta se adapta a las organizaciones locales en contextos de gobernanza.
2. Establecer las dimensiones básicas de análisis de la modernización y la gobernanza en las organizaciones locales.

3. Establecer modelos de análisis comparado de gestión pública y gobernanza entre los Concellos de la Comunidad Autónoma de Galicia y de la Región Norte de Portugal.
4. Analizar la implementación de los modelos de cambio en los Concellos que integran el Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular, dado que representan la trama urbana y por tanto a organizaciones con estructuras con capacidades de gestión propias.
5. Identificar tendencias de cambio en la gestión pública que conduzcan a la definición de modelos comunes de gestión y gobernanza en las organizaciones locales de Galicia y Portugal.

La investigación se ha organizado en torno a dos amplios apartados:

- Una primera parte donde se ha analizado la problemática de la gestión pública, las nuevas tendencias de reforma y las implicaciones en la gobernanza local, planteándose un modelo propio de estudio de las variables de gestión y gobernanza para los Concellos de Galicia y el Norte de Portugal. De esta forma, se ha realizado un especial énfasis sobre el estudio de los modelos de organización de las actividades que constituyen alternativas en terminos de gobernanza local: externalización y contractualización.
- Tras la parte teórica, se introduce un nivel de análisis relacionado con los modelos comparados de Gobiernos y Administraciones locales en Europa, en Portugal y en España, aproximación necesaria para contextualizar la gobernanza local en Galicia y el Norte de Portugal. Será este el punto de partida desde el cual se desarrolla un trabajo de campo específico para los 34 Concellos que integran el Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular, identificando las tendencias de transformación en la gestión pública y la gobernanza local. Desde esta aproximación empírica se pretendió conocer la realidad de la modernización local a través de los agentes del cambio administrativo: los electos y técnicos locales de cada uno de los Concellos, de cada una de las Cámaras.



1. DIMENSIONES BÁSICAS DE ANÁLISIS Y METODOLOGÍA PARA ABORDAR EL ESTUDIO DE LA MODERNIZACIÓN Y LA GOBERNANZA EN LAS CÂMARAS Y CONCELLOS DEL EIXO ATLÂNTICO

Asumir el análisis de la modernización en los Concellos de Galicia y el Norte de Portugal, implica estudiar una serie de dimensiones políticas y administrativas propias de cada uno de las dos tradiciones y contextos de Gobierno y Administración Local: el español y el portugués.

En aras a conseguir un mapa general de atribuciones de competencias, capacidades económicas y administrativas y líneas de políticas públicas a ambos lados de la frontera luso-galaica, se ha establecido una caracterización general de los Concellos de Galicia y Portugal. En el estudio de sus diferencias y coincidencias, radica la base sobre la que construir los espacios comunes de definición de políticas de modernización administrativa local y de implementación de modelos y técnicas de gestión pública y gobernanza local.

Dos son los niveles descriptivos que nos ayudan en el análisis sobre la gestión pública y la gobernanza en las diferentes organizaciones político-administrativas locales gallego-portuguesas.

Un primer nivel de información descriptiva que ayuda a contextualizar a los Municipios y Ayuntamientos-Câmaras (Concellos en definitiva) gallegos y portugueses, en la que se contempla el estudio de cuatro dimensiones:

- La dimensión normativa, que defina los límites competenciales establecidos por las normas estatales y/o regionales sobre régimen local en cada uno de los dos Estados. En ella se incluyen las estructuras básicas de las competencias obligatorias (“propias”) y no obligatorias (“impropias”) de los 34 Concellos de Galicia y Norte de Portugal. Y la tipología municipal, en función del tamaño de la población fijado en las normas, y los diferentes tipos de competencias (servicios) que deben o no cumplir-prestar los Gobiernos y Administraciones locales, completan este marco normativo.

- La dimensión organizativa, que nos permita fijar las orientaciones de cambio (modernización) de los Gobiernos y Administraciones locales, donde se encuentran espacios de democracia y de eficacia. Es esta variable la que dibuja el mapa de los tipos de Gobierno y las estructuras de Administración, así como los elementos básicos de organización: personal, tecnologías, conocimiento...; la que desarrolla los diferentes entes administrativos y de prestación y provisión de servicios locales, así como los recursos humanos y financieros que sirven al Concello como marco de referencia básico para la gestión.
- Una tercera dimensión, más centrada en la gestión pública, como formas de producción, provisión y gestión de competencias y servicios públicos locales; pero también como desarrollo de modelos y técnicas de gestión pública: calidad, mejora continua, buenas prácticas, etcétera; tanto desde el punto de vista estratégico o transversal, como desde la óptica departamental o por áreas de gestión en cada una de las organizaciones locales. Es este el ámbito desde el cual se expondrán los modelos de gestión de servicios públicos locales para Portugal y España, además de mencionar cómo estos se formulan, diseñan, implementan e, incluso, evalúan, en los Concellos gallegos y del Norte de Portugal.
- En último lugar, la dimensión vinculada a la gobernanza, a través de la cual realizar un análisis de las redes de actores públicos, empresas y sociedad civil articulada, que participan en la producción y/o provisión de servicios, como proceso natural de transición de las fórmulas de gestión pública post-burocrática de los años 90 hacia el nuevo paradigma de la gestión en red con los actores privados y sociales.

El segundo nivel del estudio está centrado en la elaboración un modelo de análisis al cual se incorporan las dimensiones anteriores, y que ha sido desarrollado en forma de guión semiestructurado donde se incluyen los elementos más básicos del estudio, que se ha denominado genéricamente “Encuesta 2008 / Inquérito 2008”, y que aparece recogida en las dos siguientes plantillas.



Encuesta / Inquérito sobre Modernización y Gobernanza Concellos Eixo, 2008 (1)

Encuesta / Inquérito sobre Modernización y Gobernanza Concellos Eixo, 2008 (2)

Fuente: elaboración propia.

DIMENSIONES BÁSICAS DE ANÁLISIS Y METODOLOGÍA PARA ABORDAR EL ESTUDIO DE LA MODERNIZACIÓN Y LA GOBERNANZA EN LAS CÁMARAS Y CONCELLOS DEL EIXO ATLÁNTICO

A través de las cuatro dimensiones planteadas en forma de guión-cuestionario (organizativa, gestión pública, gobernanza y e-Gobierno / e-Administración), y de los más de 27 elementos de análisis, se ha podido acceder a los directivos y técnicos locales de los Concellos gallegos y portugueses del Eixo con interés en la materia de modernización administrativa, y con ellos la aproximación a su particular visión sobre el cambio en sus respectivas instituciones-organizaciones.

Los perfiles de los Secretarios, Directores Municipales o Generales, Jefes de Servicio o División, o de cualquier otro interlocutor participante en el cuestionario, como luego veremos, determinó así la percepción de un concepto tan polisémico y difuso como es el de la modernización y la gobernanza en el ámbito local.

En todo caso, lo que se ha conseguido por vez primera en los estudios que se llevan impulsando desde Eixo Atlántico, es el posicionamiento del concepto de la modernización administrativa en los Concellos del Eixo, y con él la participación en el estudio de un perfil de gestor público con conocimiento experto de la transversalidad del Gobierno y la Administración local¹. Otro elemento que se incluye en este guión-cuestionario es el que tiene relación con los modelos jurídico-formales empleados para la gestión pública local en Galicia y Portugal, a los que se suma información sobre algunos de los programas de modernización más utilizados por la organización para implementar el cambio. Finalmente, se ha procedido a incluir en este modelo de análisis, cuestiones asociadas a la forma en la que se prestan los servicios públicos locales (directa, intergubernamental y relacional), así como con elementos básicos para el desarrollo del e-Gobierno y la e-Administración.

A continuación se expone más en profundidad, y a modo de *hoja de ruta* sobre la modernización administrativa en los Concellos del Eixo, las dimensiones básicas de análisis y la metodología propuestas para este estudio.

¹ Aspecto necesario para comprender cómo los gestores locales de primer nivel asumen la modernización, definiendo el cambio y los elementos estructurales, organizativos y de gestión consustanciales al mismo.



1.1. DIMENSIÓN NORMATIVA LOCAL

El elemento constitutivo del Gobierno y la Administración local es la norma. A través de las definiciones establecidas en los marcos constitutivos, las organizaciones aprueban sus propios modelos de autorregulación, siempre sometidos al imperio de la ley y a las disposiciones emanadas de los diferentes niveles de Gobierno que las regulan (cuando es el caso de modelos multinivel). Obviamente, para el caso de Portugal y España, estamos hablando de una tradición de Gobierno local de corte napoleónico, con un marco legal basado en el derecho administrativo.

Para analizar las organizaciones locales en Galicia y el Norte de Portugal será necesario fijar la estructura que regula a los Gobiernos y Administraciones locales. En el caso de la primera tendrá como referente los preceptos establecidos en la Constitución de 1978, el Estatuto de Autonomía de Galicia de 1981, la legislación básica estatal y la legislación de desarrollo en la Comunidad Autónoma de Galicia. En el caso portugués, y de forma específica para la Região Norte de Portugal, hay que destacar el marco constitucional 1976 y la legislación básica del Estado emanada en estas últimas tres décadas (Oliveira y Filipe, 2003).

Una vez que se ha considerado el marco estatal y autonómico-regional, el análisis debería descender al nivel específicamente local, esto es, a las normas locales que dan sustancia a su potestad reglamentaria y que definen el modelo de organización de cada Concello. En el caso español y gallego a través del Reglamento Orgánico de las Corporaciones Locales o Reglamento Orgánico Municipal; en el caso portugués (incluido el Norte de Portugal) a través de una norma estatal como es el Decreto-Lei 78/84 de 8 de Março.

Pero además del marco normativo básico, hay que fijar los servicios que deben ser objeto de prestación (en sus diferentes modelos de producción-provisión) por parte de los Gobiernos y Administraciones locales. Como definición operativa de servicio tenemos “una actividad o serie de actividades de naturaleza más o menos intangible que usualmente, aunque no necesariamente, tiene lugar en la interacción entre una persona y una organización, a través de medios físicos y sistemas de prestación, los cuales son ofrecidos como soluciones a las demandas de aquella persona” (Sancho, 1999: 93, 94). Para Márquez (2007: 190), los aspectos propios de lo público, conferirían a los servicios prestados desde este tipo de organizaciones nuevos matices, como podemos observar en la siguien-

te definición “... o servizo público é aquela actividade dunha Administración pública mediante a que, por un procedemento de dereito público, se asegura a execución regular e continua, por organización pública ou por delegación, dun servizo técnico indispensable para a vida social”.

El servicio público de ámbito local tendría una serie de características añadidas que le darían forma operativa al problema, y que deberán ser contemplados en el análisis de cada uno de los sistemas locales de ambos Estados. Es aquí donde se establece este elenco de actividades que acaban por definir las posibilidades y limitaciones de sus respectivos gobiernos y organizaciones locales. En función de los anteriores requisitos se fijan los modelos de administración (que no gestión, como se expondrá posteriormente), que todo Gobierno y Administración local debe ejecutar en virtud de las normas y las competencias que tiene asignadas. Por ello, y con el objetivo de establecer los elementos básicos de análisis de la administración local, las normas de organización y funcionamiento tanto en Portugal como en España, a continuación se exponen con carácter general en el siguiente cuadro:



Cuadro 1: Formas de Producción, Provisión y Gestión de Competencias y Servicios Públicos Locales

Modelos de gestión		Tipos		Mecanismos de gestión	
Producción	Gestión directa		Organización del propio Concello Gestión directa mediante órgano especializado (órgano desconcentrado) ⁽¹⁾ Organismos autónomos locales Entidad Pública Empresarial local ⁽²⁾ Sociedad mercantil exclusivamente de participación local ⁽³⁾ Fundación pública del servicio ⁽⁴⁾		
			Provisión	Gestión intergubernamental	Vertical
Horizontal	Mancomunidad Áreas Metropolitanas Comunidades Urbanas Consortio local (sólo Concellos) Convenios con otros Concellos				
Gestión relacional		Concesión Concierto Gestión interesada Arrendamiento ⁽⁵⁾ Sociedad Mercantil (capital parcial de la Entidad Local) Cooperativa (capital parcial de la Entidad Local) ⁽⁶⁾			
		Gestión de la gobernanza		Empresas privadas Otros actores no gubernamentales (GAL) Cooperación transfronteriza (Eixo, CTC, Uniminho)	

Fuente: Elaboración propia siguiendo Márquez, 2005 y 2006: 5-61.

1 - Arts. 70-75 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales (1955).

2 - Reforma de la LRBRL (art. 85.2.A.c) introducida por Ley 57/2003.

3 - Reforma de la LRBRL (art. 85.2.A.d) introducida por Ley 57/2003.

4 - Arts. 85-88 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales (1955).

5 - Formas suprimidas en la remisión del art. 85.2.B LRBRL (Ley 57/2003), al art. 156 del Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, del Texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

6 - Idéntico procedimiento de regulación que con el arrendamiento.

DIMENSIONES BÁSICAS DE ANÁLISIS Y METODOLOGÍA PARA ABORDAR EL ESTUDIO DE LA MODERNIZACIÓN Y LA GOBERNANZA EN LAS CÁMARAS Y CONCELLOS DEL EIXO ATLÁNTICO

1.2. DIMENSIÓN ORGANIZATIVA LOCAL

Realizar un análisis organizativo implica tomar en consideración los presupuestos de la Teoría de la Organización y su aplicación a las Administraciones Públicas (Ramió, 1999).

Evitando el tan manido y sobrepasado debate sobre sus límites y posibilidades, y siendo conscientes de la dificultad inicial en la asimilación de las técnicas e instrumental de la gestión privada, pero considerando igualmente la validez plena de estas herramientas de gestión en el ámbito público en la actualidad (como se expondrá en la parte teórica sobre la Nueva Gestión Pública y la Gobernanza), se deben considerar como representativas las siguientes dimensiones sociotécnicas (Ramió, 1999: 17-20) en las organizaciones públicas: entorno; objetivos; estructura administrativa; recursos humanos; recursos tecnológicos, financieros y materiales; procesos administrativos. A ellas hay que añadir, como entidades sociales que son, aspectos propios de los ámbitos político-culturales, así como las propias del control y mejora destinadas a realizar seguimientos, análisis, evaluaciones y propuestas de mejora en las organizaciones objeto de estudio².

En relación con estas dimensiones serán objeto de análisis en este apartado aquellas cuestiones vinculadas directamente a la Nueva Gestión Pública (esta depende de aquellas), que en todo caso tienen que ver con objetivos, estructura de gobierno y organización administrativa, recursos humanos, y recursos tecnológicos. Vamos a verlas en detalle a continuación:

- A) Objetivos relacionados con la definición que el Concello formula sobre políticas públicas, planes o programas (estratégicos y/o sectoriales), orientados a la modernización, gestión pública, calidad, mejora continua, y/o buenas prácticas. Se alude así a la toma de decisiones sobre la orientación futura del gobierno local, su modelo de gobierno, el ámbito de prestación de servicios, las técnicas de gestión (siempre dentro del marco legal)... la forma de actuar y de gestionar; lo que a la postre le va a otorgar la legitimidad propia

² Quedarían fuera del análisis, dadas las limitaciones de tiempo y recursos, los medios financieros y materiales, además de los procesos administrativos, dada la elevada casuística en materia de procedimientos administrativos vinculados siempre a la jerarquía (dimensión vertical) y a la divisionalización (dimensión horizontal); así como la dimensión político-cultural de la que estas instituciones-organizaciones forman parte.



de los rendimientos pero también la que está relacionada con la institución local, por el hecho de serlo, de estar contemplada en las normas constitucionales y sus desarrollos posteriores. Este planteamiento sitúa a los electos y técnicos ante la necesidad de “repensar” el Gobierno y la Administración local, cuestionando el para qué, con quién, cómo, cuándo, dónde, cuánto, de la organización-gestión, pero también de la institución-democracia. Por tanto, esta decisión deberá llevar aparejada una reforma o modernización de sus estructuras de toma de decisiones políticas, de gestión de servicios o ambas a la vez. Colino y del Pino (2005: 1-31) ponen sobre la mesa el debate sobre si las reformas en el Gobierno local implican una mayor orientación hacia la democracia o hacia la eficacia; hacia la participación social y empresarial, como una suerte de gobernanza multinivel y local, o hacia la mejora de las unidades administrativas, la calidad, la eficacia y la eficiencia. Somos de la opinión de que tras el largo recorrido en materia de experiencias de gestión y cambio organizativo local en los 80 y 90, los Gobiernos y Administraciones locales están en condiciones de combinar ambas opciones: eficacia y democracia, gestión y gobernanza.

En este punto, es importante la aclaración que realiza Alba (1997: 33) sobre la premeditación o no del cambio, sobre la estrategia consciente de reforma administrativa local o las transformaciones producidas en su organización fruto de otras razones “Kjellberg ha elaborado una tipología de reformas de los gobiernos locales que creo de utilidad, aclarando desde el principio la necesidad de no confundir las reformas como intentos conscientes del actor o actores para transformar la realidad local, de los cambios que serían consecuencias no anticipadas de decisiones o acciones que tendrían otros fines. Es decir, que no todas las transformaciones producidas en los gobiernos locales se pueden analizar como procesos de reforma (Dente y Kjellberg 1988)”:

Cuadro 2: Elementos del Cambio Administrativo Local

Contenidos	Relaciones intergubernamentales	Aspectos internos
Organización	Reformas estructurales	Reformas organizativas
Aspectos decisionales	Reformas funcionales y procedimentales	Reformas de procesos de decisión
Recursos financieros	Reformas financieras intergubernamentales	Reformas financieras locales

Fuente: Dente y Kjelleberg (1988: 11), citado por Alba (1997: 33).

Según este planteamiento en los procesos de cambio y reforma-modernización local tendríamos, por un lado, políticas públicas como actuaciones conscientes y programadas desde el Concello, a través de una visión estratégica, horizontal y transversal (políticas públicas estratégicas, en palabras de Canales 2000: 359-386); por otro, estrategias más incrementalistas a través de aproximaciones las que tienen que ver con las “comparaciones sucesivas limitadas” (o “irse por las ramas” en la terminología de Charles Lindblom, 1959: 79-88), basadas en actuaciones de mejora continua, de calidad, de buenas prácticas, planteadas desde ópticas sectoriales, departamentales o por arenas de políticas. En todo caso, todas ellas son específicamente políticas públicas administrativas que buscan incorporar a los Concellos el cumplimiento de la legalidad, la búsqueda de eficacia y de la eficiencia, así como de la innovación administrativa (Canales, 2000: 380). La segunda parte tiene que ver con la gobernanza local que abordaremos en el último punto de este apartado.

- B) La estructura de gobierno y organización administrativa de los Concellos, en forma de organigramas y análisis de su diferenciación. En una de las obras cumbres de la Teoría de la Organización, Henry Mintzberg (1999: 41) señalaba que “Para poder entender cómo se estructuran las organizaciones, tenemos que entender en primer lugar cómo funcionan, conociendo sus partes constitutivas, las funciones que desempeñan cada una de ellas y la forma en que se relacionan entre sí dichas funciones. Concretamente, tenemos que saber cómo atraviesan las organizaciones los flujos de los procesos de trabajo, autoridad, información y decisión”. Esta reflexión, que se realiza en el contexto del sector privado, es igualmente válida para las organizaciones públicas, aunque con las consideraciones burocrático-institucionales lógicas que tienen estas últimas (Weber, 1944)³, incluidas las locales.

Asumiendo estas particularidades de las organizaciones públicas, Mintzberg estableció una estructura básica que ayuda a entender la divisionalización y la jerarquía en todo tipo de organizaciones, siendo además perfectamente apli-

³ Siempre acabamos recurriendo a Weber, quien hace décadas estableció los fundamentos de la dominación legal (a través de una administración burocrática): ejercicio continuado de funciones sujeto a las leyes, a través de un marco estable de competencias (Weber, 1944: 174); principio de jerarquía administrativa (departamentalización a través de la divisionalización y jerarquización); reglas conocidas por todos (técnicas o normas); principio de separación plena entre el cuadro administrativo, empleados y trabajos, que no son propietarios de los medios materiales ni de la producción; principio de objetividad en virtud de los nombramientos como empleados públicos; y principio de sometimiento al expediente, lo que la otorga hiperespecialización.



cable a las organizaciones públicas (Ramió, 1999), especialmente a las locales (Carrillo, 1991: 26, 27; Ballart y Ramió, 2000: 305-309). Tal estructura se recoge en cinco apartados (Mintzberg, 1999: 43-93): ápice estratégico, línea media, núcleo de operaciones, tecnoestructura y *staff* de apoyo.

Ya en el ámbito público local, para Carrillo (1991: 26, 27) el elemento de diferenciación en la organización de la administración pública, tiene que ver con las características político-administrativas que asumen este tipo de instituciones. La diferencia entre la estructura de gobierno y la organización administrativa, implicaría analizar elementos que facilitan claves de comprensión de la complejidad de la actuación local posterior en forma de políticas, programas públicos y modelos de gestión: “Por diferenciación se entiende el número de partes en que está dividida una organización. En este sentido, una estructura de gobierno altamente diferenciada sería aquella que posee ayuntamiento, comisión de gobierno, numerosas comisiones informativas y concejales delegados responsables de servicios. Una organización administrativa muy diferenciada sería aquella que posee numerosos escalones jerárquicos, está dividida horizontalmente en departamentos, cuenta con unidades administrativas desconcentradas por criterios territoriales y dispone de empresas y organismos autónomos municipales”. Según Esta tipología de organizaciones municipales comprendería los siguientes modelos: Tipo I – El Concejo abierto; Tipo II – Bajo grado de diferenciación de la estructura de gobierno y de la organización administrativa; Tipo III – Alto grado de diferenciación de la estructura de gobierno y grado medio de diferenciación de la organización administrativa; y Tipo IV – Alto grado de diferenciación de la estructura de gobierno y de la organización administrativa. Este último modelo deberá ser completado con las regulaciones específicas portuguesas y españolas sobre las grandes ciudades (Decreto-Lei 78/84 de 8 de Março, y Ley 57/2003, de Modernización del Gobierno local o de “grandes ciudades”, respectivamente).

C) Recursos humanos, que participan en la gestión de los servicios públicos locales, y estén dentro del régimen de derecho público (administrativo) o laboral (del trabajo)⁴. El capital humano que trabaja en las organizaciones públicas locales se encuentra igualmente regulado en disposiciones estatales tanto en Portugal como en España, no existiendo una dimensión normativa autonómica o regional en ninguno de los dos países.

⁴ Empleados públicos todos ellos como se aclara en el Estatuto Básico del Empleado Público del año 2007 en España (Ley, 7/2007, del 12 de abril).

Esto hace que se haya de considerar no sólo la regulación, sino también los instrumentos de gestión del personal que de las normas dimanen y que nos dan una idea más concreta sobre cómo están catalogados los recursos humanos de los Concellos (funcionarios –de carrera y de empleo–, personal laboral y eventual), así como de sus características más destacadas. Habrá así que analizar si las organizaciones locales españolas y portuguesas disponen de tales mecanismos de ordenación y gestión de personal en Concellos.

Y es que el planteamiento de escasa especialización en la gestión de personal servía para estructuras locales tradicionales, propias de Estados liberales o con modelos de bienestar incipientes; pero a medida que las sociedades se han complejizado, los ciudadanos demandan más y mejores servicios, transparencia, rendición de cuentas e incluso participación en las políticas y servicios públicos locales, cuestiones que deben de ser gestionadas por un personal cada vez más especializado, mejor formado y con más acceso a recursos de información y conocimiento en sus respectivas organizaciones. Hay que decir que en todas aquellas organizaciones locales de tamaño intermedio y pequeño (según la tipología anterior Tipo II y Tipo III) la situación de escasez de personal, de formación y de gestión del mismo, sigue siendo la más habitual, dada la falta de recursos económicos destinados, por ejemplo, a crear cuerpos de gestión gerencial o directiva en los Concellos.

En consecuencia, el aumento de la complejidad de las estructuras políticas y organizativas ha obligado no sólo a incrementar personal sino a mejorar sus perfiles y su formación, a crear nuevas estructuras directivas y de línea (sectoriales) que resuelvan los problemas que los ciudadanos les plantean a los equipos de gobierno y gestión de los Concellos. Es el caso de la función directiva local que añade, si cabe, mayor diversidad a la estructura de personal de las organizaciones municipales. Este ejemplo lo encontramos tanto en España-Galicia como en Portugal-Norte de Portugal con las mencionadas regulaciones estatales para las ciudades lusas⁵ y españolas, en las figuras, por ejemplo, de los Directores Generales, Director-Delegado, Directores de Departamentos o Área, Jefes de División Municipal o de Servicio, o Gerentes (unitarios y fragmentados, uno por Concello o varios por áreas y departamentos).

⁵ En Portugal: Lei nº 2/2004 de 15 de Janeiro, Decreto-Lei nº 93/2004 de 20 de abril y Decreto-Lei nº 104/2006. En España: Ley 57/2003 y Ley 7/2007. En Galicia: Decreto Legislativo 1/2008, de 13 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de la función pública de Galicia.



A priori podemos señalar como diferencia fundamental en materia de personal entre los Concellos portugueses y los españoles el diseño de sus figuras directivas tradicionales, como son los habilitados nacionales para el caso español (en Portugal no existen tales figuras, con la consiguiente simplificación del modelo de gestión). Son estos técnicos de máximo nivel jurídico-económico nombrados por la Administración General del Estado, independientemente de la Comunidad Autónoma en la que esté radicada el Concello; entre estos puestos destacan los Secretarios, los Interventores-Tesoreros y los Secretarios-Interventores. En el caso español, los modelos de habilitación nacional dan recientemente el paso hacia modelos más profesionales de gerencia sectorial (Secretario del Pleno, Ley 57/2003), lo que los asimila con la no tan novedosa, y siempre controvertida, regulación sobre la función directiva local, orientada a perfiles que puedan desarrollar puestos directivos y que aporten una visión más técnica y gerencial a la clásica perspectiva normativa y legal de los Secretarios de Concellos.

D) En último lugar, es de interés estudiar la situación de los recursos tecnológicos de que disponen los Concellos, tanto en los ámbitos del *hardware* (equipos), como en el de conexiones a internet y velocidad (banda ancha), así como en relación con el *software* de gestión disponible, bases de datos... Un aspecto destacado tiene relación con la generación de espacios de e-gobierno en los que se abordarán, entre otras, cuestiones vinculadas a la administración electrónica, la participación ciudadana a través de los canales virtuales locales.

Y es que la gestión de las nuevas tecnologías en los Concellos se tornan elementos clave de la Nueva Gestión Pública y la Gobernanza, porque ofrecen aspectos de gestión interna (procesos y servicios), de información y participación ciudadana (acceso a boletines y descarga de documentos), así como de cogestión entre los usuarios y los diferentes servicios de un Concello (cumplimentación de solicitudes on-line). Pero para ello es necesario conocer el nivel de desarrollo de *hardware* y *software*, así como el personal dedicado a estas tareas y la estructura organizativa que la soporta (*orgware*), las funciones que se realizan y los servicios que se prestan bajo estos modelos, así como los tiempos de respuesta y la calidad de los servicios ofrecidos.

1.3. DIMENSIÓN DE GESTIÓN PÚBLICA LOCAL

Los aspectos de control y mejora que integran, según Ramió (1999: 17-20), los tres ámbitos que articulan el funcionamiento de las organizaciones públicas (sociotécnico, político-cultural), son los que podemos identificar con modelos, instrumentos, técnicas y herramientas de gestión pública, entendida esta como “asumir la responsabilidad sobre la acción de un sistema”. En palabras de Brugué y Subirats (1996: 12; citando a Metcalfe y Richards, 1987): “La gestión, por lo tanto, no se refiere a la jerarquía organizativa de una administración clásica, sino a la capacidad de promover la innovación sistemática del saber y, al mismo tiempo, de sacarle el máximo rendimiento en su aplicación a la producción. Gestionar, en definitiva, no significa ni ejercer autoridad ni organizar. Gestionar significa utilizar el conocimiento como mecanismo para facilitar una mejora continua...”). Allison (1983), citado por Brugué y Subirats (1996: 14), nos acabaría por definir correctamente la gestión pública al delimitar sus funciones: “1) La gestión estratégica (establecer objetivos y prioridades y diseñar planes operativos para alcanzarlos; 2) la gestión de los componentes internos (organizar, gestionar los recursos humanos y los financieros y controlar los resultados obtenidos), y 3) La gestión de los componentes externos (tratar con las unidades externas de la propia administración pública, con otras organizaciones independientes, con la prensa y con los ciudadanos)”.

Como vemos, a la Gestión Pública se le pueden añadir una serie de apelativos en forma de técnicas, herramientas e instrumentos de actuación que la caracterizarían, la dotarían de mayor concreción y sentido, adaptando este instrumental incluso a niveles territoriales de actuación específicos como los locales. A modo de estructura básica de análisis, podríamos establecer la siguiente tipología de modelos de Gestión Pública:

- *Grandes y pequeñas técnicas de gestión* - Siguiendo a Mendoza (1993: 1-32 y 1996: 235-261) aquellas que incluyen las más variadas técnicas de gestión, que van desde las propiamente directivas (Planificación Estratégica, Gestión de los procesos de Cambio Organizativo, Dirección por Objetivos y Dirección de Proyectos), hasta las técnicas específicas de una función o área especializada de la organización (Marketing, Dirección de Operaciones, Diseño Organizativo, Dirección de Recursos Humanos, Gestión de Servicios, Gestión Financiera y Gestión de los Sistemas de Información), pasando por las técnicas de desarrollo de habilidades directivas.



- Los modelos de calidad – Según Juanes y Blanco (2001: 4) tenemos que un modelo de calidad resultaría “La agrupación de manera ordenada y racional de los elementos sobre los que se fundamenta la prestación de servicio de calidad que satisfagan las necesidades de los diferentes grupos de interés (stakeholders) optimizando el uso de los recursos internos”. En ellos se podrían incluir todas las normas de autorregulación de la calidad contempladas en los catálogos de las organizaciones de normalización y certificación europeas (incluidas las españolas y portuguesas), como es el caso de las Normas ISO de calidad, medio ambiente y prevención de riesgos laborales.
- Los modelos de mejora continua – Este tipo de técnicas se diferencian de los anteriores modelos de calidad en que son normas de autoevaluación basadas en los principios de la mejora continua, según los presupuestos de Deming y sus cuatro dimensiones de planificar, hacer, verificar y actuar (*plan-do-check-act* o PDCA). Entre ellos tenemos los premios EFQM, el modelo del CAF, las Cartas de Servicios, el modelo SERVQUAL, el SIMPLEX Autárquico, la gestión de procesos, los sistemas de evaluación de servicios públicos, las auditorías operativas, los sistemas de atención ciudadana (010)...
- Los modelos de buenas prácticas – A modo de *cajón de sastre*, la Diputación Provincial de Barcelona define las buenas prácticas como “... cualquier actuación, impulsada por una administración local, que haya mejorado de forma significativa una situación insatisfactoria. Las Buenas Prácticas pueden tener lugar en cualquier ámbito de actividad de un ente local, tanto de gestión interna como de servicio externo: diseño de políticas, gestión de servicios, optimización de recursos, calidad, participación ciudadana, concertación público-privada, etc.”. De una forma más concreta y sistematizada Ysa, Cortada y Crusellas (2003: 7) abundan en el concepto subrayando que “Una Buena Práctica es cualquier actuación o experiencia implantada, impulsada por una administración local, basada en un proyecto y una planificación previos, que responde de forma innovadora y satisfactoria a una problemática del contexto, ya sea por razón de una nueva materia de actuación o por una metodología de excelencia”. En España, una institución impulsora de este tipo de buenas prácticas locales es la Fundació Pi i Sunyer d’Estudis Autònoms i Locals, que realiza una selección y difusión de estas iniciativas a través de su Banco de Buenas Prácticas⁶. En Portugal, los es-

⁶ “Una base de datos, consultable por internet, que recoge y difunde experiencias innovadoras de gobierno, gestión y prestación de servicios en el ámbito local”; Ysa, Cortada y Crusellas (2003: 7); http://www.bancdebonespractiques.org/index.php?tipo_practica=bona

fuerzos en este sentido han sido dirigidos desde la Administración Central del Estado, y canalizados por la Direcção-Geral das Autarquias Locais, bajo la denominación de Concurso Nacional de Boas Práticas na Administração Local. Mientras que en Galicia, y siguiendo una senda similar a la diseñada por la Fundació Pi i Sunyer, es la Escola Galega de Administración Pública de la Xunta de Galicia la que está comenzando a codificar buenas prácticas locales.

En la mayor parte de los casos, los modelos anteriores se han venido adaptando, de una u otra forma, a los requisitos de gestión de los servicios públicos locales, aunque algunos han superado esta dinámica isomorfista hasta conseguir desarrollar auténticos sistemas de innovación local⁷; por citar algunos, sobresalen las experiencias de las Agendas 21 en el ámbito de la sostenibilidad, de las agendas locales digitales en el tecnológico, o de las agendas estratégicas en el de la organización; todos ellos llevados a cabo por el Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular y los Concellos que lo integran.

Como complemento al marco institucional que hemos visto en el punto anterior y a los modelos de gestión y organización normativos de los servicios públicos locales, Ballart y Ramió (2000: 309-335) establecen unos diseños organizativos y modelos de gestión local que han evolucionado a la par que la Sociedad y las necesidades que demandan sean cubiertas por parte de las Administraciones Locales. Ballart y Ramió (2000: 309-314), siguiendo a Brugué y Gomá, 1998 y la Fundación Encuentro (1998), dibujan cuatro ejes sobre los que se articula la gestión municipal en España, con grandes similitudes para la realidad portuguesa:

- Eje sobre el modelo de gestión: modelo burocrático “*versus*” modelo gerencial.
- Eje sobre el modelo de gestión municipal en relación con el entorno: modelo de gestión mediante los propios aparatos administrativos “*versus*” modelo relacional.
- Eje territorial, modelo de implantación en el territorio: modelo centralizado territorialmente “*versus*” modelo descentralizado territorialmente.
- Eje de relación entre la organización municipal y la ciudadana: modelo de orientación interna “*versus*” modelo participativo.

⁷ Algunos ejemplos de estos modelos tuvimos ya ocasión de comentarlos en anteriores estudios; Varela, 2005: 347-377.



Cuadro 3: Modelos de Gestión Municipal

	Gestión	Gestión / entorno territorio	Gestión / ciudadanía	Gestión
Modelo tradicional (radical)	Burocrática	Únicamente instancias municipales	Centralización. Orientación interna	Cerrada
Modelo emergente (radical)	Gerencial	Red de organizaciones privadas o semiprivadas	Descentralización. Orientación externa	Abierta
Modelo mixto	Burocrática suavizada o Gerencial o Mixta Burocrática-Gerencial	Mixtas instancias municipales y red de organizaciones privadas	En función del tamaño: centralizada o descentralizada	Abierta. Orientación externa

Fuente: Ballart y Ramió, 2000: 313.

1.4. DIMENSIÓN DE GOBERNANZA LOCAL

Al mapa anterior de conceptos sobre la gestión pública, habría que añadir para finalizar la propuesta de dimensiones de análisis, el paradigma de la gobernanza, que ha provocado un vuelco en la conceptualización de la nueva gestión pública, desde planteamientos participativos, otorgando mayor énfasis a la democracia que a la eficacia, introduciendo la dimensión democrática en la gestión (Brugué, 1996: 45-58), a la participación en la gestión, incorporando así nuevas variables de legitimidad pública al sistema local.

Acercamiento, así, a las nuevas técnicas de gestión pública pero también, y más importante si cabe, a la ciudadanía desde enfoques de gestión neopúblicos donde se tengan en consideración los valores propios de lo público, donde se ponga al ciudadano en punto central de la gestión y la política, donde se le dé entrada a la definición del problema público y a su gestión. Estaríamos hablando de gestión de redes, de gestión pública participativa, relacional, incluso de cogestión, de gestión pública y gobernanza en definitiva (Natera, 2004: 1-33) en los Concellos que participan en marcos intergubernamentales y multinivel.

La evolución ya ha sido puesta de relieve por numerosos estudiosos y redes de investigación a lo largo de todo el mundo en la última década (Cerrillo, 2005), de forma que hay quien sostiene que hemos evolucionado de la burocracia a la Nueva Gestión Pública, y de esta a la gobernanza (Prats, 2005) o *new public governance* (Meneguzzo, 1997: 13-41).

De ahí la propuesta de evolución desde la Administración a la gestión hasta la gobernanza (Barzelay, 2003), porque efectivamente habría que ver hasta dónde ha calado el espíritu de la gobernanza en nuestras organizaciones públicas, en sus unidades administrativas, cuáles son esos ejemplos reales y cuáles son sus resultados; porque ¿han cambiado realmente las organizaciones públicas y el personal que en ellas presta servicio?.

Los presupuestos de la gobernanza aplicada al ámbito local requieren de mayores esfuerzos dados los conocidos límites de organización, gestión pública y financiación de los Concellos. De hecho la gobernanza local es definida de una forma genérica como “la capacidad de integrar y dar forma a los intereses locales, a las organizaciones, a los grupos sociales y, simultáneamente, la capacidad de representarlos en el exterior, de desarrollar estrategias más o menos unificadas en relación con el mercado, con el Estado, con las demás ciudades y con otros niveles de gobierno” (Le Galès, 1995: 90; citado por Márquez, 2006: 55).

A priori, tres podrían ser los elementos a considerar en un estudio de la gobernanza local en Portugal, España y Galicia:

- La red institucional de gestión que se crea entre los diversos Concellos, con otros Concellos, con sectores empresariales y/o asociativos para la gestión de servicios públicos locales.
- Las estructuras de participación ciudadana institucionalizadas en los diferentes Concellos a través de delegaciones/pelouros de Alcaldía/Presidencia (Participación Ciudadana), por ejemplo a través de la aprobación de reglamentos de participación ciudadana y/o consejos sectoriales.

Conscientes como somos de la complejidad y extensión del marco que se genera a partir de las dimensiones de análisis expuestas en las líneas anteriores, deseamos dar paso a un encuadramiento teórico que ayuda a justificar la necesidad de este abordaje común para los Concellos de Galicia y Portugal. Con él se dará entrada a la segunda parte de esta investigación, vinculada a la fase empírica llevada a cabo a lo largo del año 2007 y 2008 en los Concellos del Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular.



2. ENQUADRAMENTO TEÓRICO: A GESTÃO PÚBLICA E A GOVERNAÇÃO NOS GOVERNOS LOCAIS

2.1. A NOVA GESTÃO PÚBLICA NA GOVERNAÇÃO LOCAL

A evolução dos modelos de Gestão Pública está associado às mudanças sobre a concepção do Estado, influenciadas pelas orientações de natureza ideológica e económica. É neste contexto que devem ser entendidas as alterações ao modelo de gestão pública associado ao *welfare state* e as críticas que nas últimas décadas têm sido feitas à Administração Pública. Assistiu-se a uma contestação generalizada da intervenção do Estado na qual se evidencia os problemas do funcionamento da Administração Pública nomeadamente a lentidão em reagir às necessidades dos cidadãos e às novas condições sociais e económicas originadas pela crise petrolífera e pela globalização. Alguns académicos consideram que o Estado e a Administração Pública têm prejudicado o desenvolvimento económico (Korbi, 2000) e há quem defenda que os actores políticos e administrativos desenvolvem comportamentos oportunistas visando o aumento do seu bem-estar e poder (Niskanen, 1971).

A reduzida informação sobre o fornecimento dos serviços públicos e a ausência de incentivos para controlar os custos, são duas questões críticas que estiveram na origem do aumento das despesas públicas. Por exemplo, as despesas dos governos dos países da OCDE, em percentagem do PIB, aumentaram, em média, de cerca de 30% em 1960, para mais de 50% em 1990 (Foster e Plowden, 1996). Este foi um dos motivos que levou os governos dos países ocidentais a procurar controlar as despesas públicas, centrando a atenção nas políticas, orçamentos, metas e resultados.

A crise fiscal que emergiu na década de setenta do século passado e a incapacidade política e administrativa para lidar com a crise, pressionou os governos a adoptar novas formas de fornecimento de serviços públicos e de aumentar o controlo sobre a utilização dos recursos. Independentemente da ideologia polí-

tica dos governos⁸, os políticos da altura estavam determinados em reduzir o tamanho do sector público através de políticas de redução das despesas públicas.

Foram várias as pressões que estiveram na origem da procura de modelos alternativos de gestão pública: pressões de carácter económico, financeiro, político e ideológico. Por outro lado, as tradicionais soluções de política económica não eram suficientes para resolver os problemas sendo necessário recorrer a novas ideias e modelos. A privatização e o recurso aos contratos e ao terceiro sector foram algumas das soluções adoptadas e que estiveram na origem do aparecimento de novos modelos de organização.

A mudança na Administração Pública foi apoiada em dois principais modelos teóricos. Primeiro na teoria da *Public Choice* que defendia que os políticos e os funcionários são actores auto interessados que tendem a tomar decisões que aumentam o seu poder e prestígio (Walsh, 1995). Esta teoria defende que o comportamento egoístico destes actores é a principal fonte de ineficiência e desperdício nos serviços públicos. Em segundo lugar, para controlar estes comportamentos recorreu-se à teoria da gestão para introduzir um conjunto de modelos e instrumentos de gestão, a maioria proveniente do sector privado, para tornar a administração e os serviços públicos mais eficientes e os funcionários públicos mais responsáveis pela gestão dos recursos. Controlar e reduzir a taxa de crescimento das despesas públicas foi o principal alvo político. A mudança na estrutura e organização dos serviços públicos foi um elemento central que provocou alterações no sentido de reduzir as fronteiras do Estado. Segundo o modelo do *New Right* todos os benefícios do *welfare state* poderiam, virtualmente, ser fornecidos como bens privados (Dunleavy, 1991). Hood (1994) refere que o *New Right* defende que as privatizações aumentam a eficiência económica, tipicamente como uma resposta às ‘falhas do Estado’ e não como uma resposta às ‘falhas do mercado’.

O modelo emergente da conjugação destas ideias e, em particular, do conjunto de iniciativas de reforma baseia-se na introdução de mecanismos de mercado e na adopção de ferramentas de gestão privada nos serviços públicos, na promoção de competição entre fornecedores de bens e serviços públicos, na expectativa da melhoria do serviço para o cidadão e no aumento da eficiência e da exibibilização da Gestão. A este conjunto de ideias Hood (1991) atribuiu a

⁸ A tendência para reduzir as fronteiras do Estado e o seu papel na sociedade foi seguida por governos de direita (caso do Reino Unido e dos USA) e por países com governos de esquerda (caso da Nova Zelândia, Austrália e Canadá).



designação de Nova Gestão Pública, sendo a expressão utilizada para designar a mudança de atitude e de gestão que se está a verificar na Administração Pública desde a década de 80. O objectivo da Nova Gestão Pública consiste em substituir a gestão pública tradicional por processos e técnicas de gestão de tipo empresarial.

As inovações introduzidas nos processos de gestão pela Nova Gestão Pública baseiam-se na introdução de mecanismos de mercado e na adopção de ferramentas de gestão privada (Araújo, 2002). Estes mecanismos procuraram solucionar os problemas de eficiência da gestão pública. Vários autores, referem diferentes mudanças e a introdução de novas práticas gestionárias. Assim, segundo Hood (1991) e Jackson (1990), podemos identificar as seguintes componentes doutrinárias da Nova Gestão Pública:

- Profissionalização da Gestão – dotar as organizações públicas de gestores profissionais para melhorar a eficiência das organizações, dispondo estes de mais liberdade para gerir e com poder discricionário.
- Indicadores e Medidas de desempenho – definir de forma clara os objectivos que devem ser mensuráveis, para servirem como indicadores para medir o sucesso.
- Preocupação com o controlo dos resultados – introduzir mecanismos internos de controlo procurando ligar a afectação de recursos e recompensas ao desempenho.
- Introdução de estilos e práticas de gestão do sector privado – mudar para um estilo de gestão mais flexível com o recurso a instrumentos de gestão empresarial.
- Desagregação das grandes unidades do sector público – fragmentar as estruturas de forma a criar estruturas de menor dimensão que permitam uma gestão mais eficiente, procurando separar a provisão da produção.
- Introduzir a competição no sector público – recorrer a mecanismos de tipo mercado com o objectivo de induzir a redução de custos, procurando melhorar a prestação dos serviços públicos.
- Ênfase na qualidade dos serviços públicos –introduzir uma nova cultura de forma a alterar a relação entre os serviços públicos e os cidadãos.
- A parcimónia e disciplina na utilização dos recursos – introduzir reduções e cortes nos custos e aumentar a disciplina de trabalho, promovendo a eficiência, eficácia e a economia.

Os elementos acima identificados introduziram alterações na estrutura e funcionamento da Administração Pública nomeadamente pela profissionalização das actividades de gestão através da criação de formas inovadoras de prestação e organização dos serviços públicos, pela ênfase nos resultados e pela preocupação pelos valores da eficiência, eficácia e economia.

As mudanças que ocorreram na Administração Pública Central acabaram por influenciar e condicionar a agenda de reforma e modernização administrativa dos Governos Locais. Esta onda reformista influenciada pelas ideias da Nova Gestão Pública propagou-se à Administração Local e teve como consequência uma alteração significativa no funcionamento e na gestão das organizações. O quadro abaixo faz uma comparação entre a abordagem tradicional e a nova abordagem à gestão local.

Quadro 4: Comparação entre a Abordagem Tradicional e a Nova Abordagem à Gestão Local

Abordagem Tradicional à Gestão	Nova Abordagem à Gestão
Tradicional, estática	Orientada para a mudança
Insular	Aberta, comunicativa
Orientado para dentro	Orientada para o cliente
Incremental de curto prazo	Orientada para o negócio, planeada
Orientada por regras	Flexível
Políticas de emprego passivas	Políticas de emprego activas
Não reconhece a cultura da organização	Cultura organizacional ligada aos estilos de gestão e aos propósitos
Orientada pelo orçamento	Orientada pelas políticas

Fonte: Leach, Stewart e Walsh, 1994.

Importa no entanto salientar que as pressões para a mudança não se confinaram às questões de natureza gestonária. Há factores de natureza económica e política que direccionaram a mudança para as questões da democracia e da cidadania. Segundo John (2001) é possível identificar cinco mudanças que estão interligadas e que conduziram a alterações na Governação Local: a internacionalização das economias, o crescente envolvimento do sector privado no processo de decisão pública; a europeização das políticas públicas; os novos desafios para as políticas públicas locais e o aparecimento do estado pós burocrático. Estas pressões sentiram-se com intensidade diferente nos vários países europeus.

A preocupação com os problemas de gestão deixam de ser a principal e única preocupação passando a atenção a centrar-se num fenómeno mais complexo



que é a governação. Da preocupação inicial com as questões do governo local, que se centravam fundamentalmente nos procedimentos formais e nas instituições que a sociedade cria para resolver os problemas e para implementar as políticas públicas, emerge agora uma nova ideia que procura introduzir um padrão mais flexível na tomada de decisão com base em redes. Trata-se de uma nova abordagem para a resolução dos problemas, na qual as decisões deixam de ser tomadas exclusivamente nas organizações burocráticas mas passam a ocorrer com mais frequência nas relações inter organizacionais e nas redes que vão emergindo ao longo do tempo.

O rumo da mudança tem encontrado diferentes expressões nos vários países da OCDE. A tradição político administrativa, a cultura política, a ideologia dominante dos partidos que estão representados no governo e as pressões internas e externas com as quais os países são confrontados influenciam as opções e o rumo da mudança

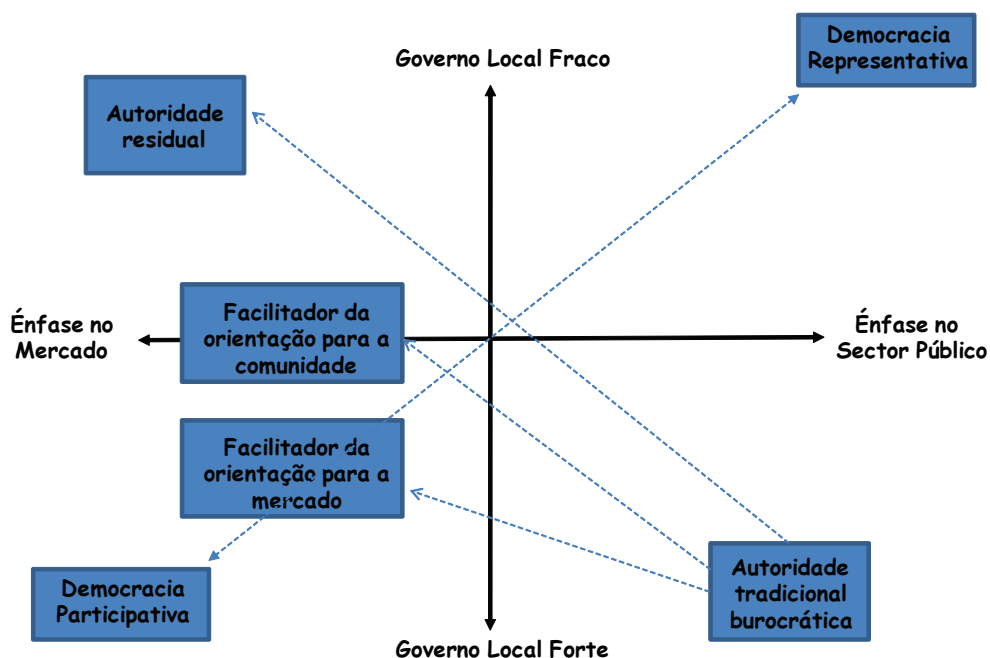
2.2. OS DESAFIOS DA GOVERNAÇÃO LOCAL: RUMOS DA DIRECÇÃO DA MUDANÇA

Como já foi referido atrás a Nova Gestão e as mudanças que estiveram na origem nas alterações na estrutura e funcionamento da Administração Pública central tiveram grande influência na orientação da mudança ao nível local. Importa salientar que houve importantes alterações nas condições externas que caracterizam o contexto em que funciona a Administração Local, nomeadamente as mudanças na legislação de enquadramento das actividades, mudanças no financiamento e nas finanças locais e mudanças políticas e sociais. O novo contexto emergente é dominado pela mudança e instabilidade do ambiente em que a Administração Local actua. De acordo com Leach, Stewart e Walsh (1994) há três dimensões que dão forma a quatro modelos de Governação Local. A primeira dimensão é a dimensão económica a qual sugere fontes alternativas de fornecimento de serviços como o recurso ao mercado e ao terceiro sector através das privatizações ou através da contratação. Significa optar entre o recurso ao sector privado ou recorrer ao sector público para o fornecimento de bens e serviços públicos. A dimensão governamental refere-se ao papel do Governo Local em termos das suas responsabilidades funcionais, forma de funcionamento e nível de autonomia. Assim, podemos estar perante um Governo Local fraco ou um Governo Local Forte, dependendo este papel do relacionamento entre a

Administração Central e a Administração Local. Por fim, a terceira dimensão, refere-se à forma de democracia, em particular à forma como as decisões são tomadas a nível Local. Por um lado, o processo decisório pode basear-se no modelo de democracia representativa em que as preferências são expressas através do sistema eleitoral que mandam os políticos eleitos para implementar as propostas políticas apresentadas durante a campanha eleitoral nos manifestos eleitorais. No outro extremo encontra-se a democracia participativa, na qual o processo de decisão se baseia na participação das comunidades locais, em fóruns democráticos, num modelo em que as políticas são legitimadas através da participação directa.

Os autores argumentam que na prática é nas posições intermédias que se situam as escolhas básicas, no equilíbrio entre o papel do mercado e o papel do sector público no fornecimento de bens e serviços, no equilíbrio entre direcção central e autonomia local e no equilíbrio entre democracia participativa e democracia representativa. Destes equilíbrios emergem quatro modelos de Governação Local, que estão representados no gráfico abaixo.

Gráfico 1: Direcção da Mudança da Governação Local



Fonte: Elaboração própria seguindo Leach, Stewart e Walsh, 1994.



O modelo da autoridade tradicional burocrática corresponde à forma predominante até à década de 80, mas que ainda está e estará presente em muitos países. Este modelo caracteriza-se pela forte ênfase no sector público e por um papel forte do Governo Local. O fornecimento de serviços públicos é assegurado através do fornecimento directo, baseando-se a oferta destes serviços no entendimento que os profissionais fazem sobre as necessidades dos cidadãos. No entanto, as alterações que ocorreram no ambiente em que opera a Administração Local questionaram os pressupostos deste modelo exigindo uma nova abordagem cuja direcção pode ser num dos sentidos apresentados no gráfico acima.

A redução da autoridade do Governo Local e a ênfase no mercado direcciona o Governo Local para o segundo modelo no qual este tem um papel residual transferindo para o sector privado lucrativo ou sem fins lucrativos a responsabilidade pelo fornecimento de bens e serviços. Neste modelo de autoridade residual, o Governo Local é responsável por aqueles serviços que não podem ser fornecidos directamente pelo mercado ou através de outros mecanismos. O mercado é considerado o mecanismo mais eficiente e eficaz para fornecer bens e serviços, procurando desenvolver uma abordagem neutral em relação às questões relativas à democracia.

O terceiro modelo, segundo Leach, Stewart e Walsh (1994), enfatiza o mercado, tal como o anterior, nas coloca o Governo Local num papel mais activo. O Governo Local surge aqui como o estratega do desenvolvimento económico local que planeia e coordena o desenvolvimento. Através de vários mecanismos e de incentivos proporcionados pelo Governo Local são criadas as condições para alavancar e impulsionar o desenvolvimento. O Governo Local surge neste modelo como o ponto focal a partir do qual se desenvolve uma rede de ligações e de relacionamentos com entidades externas, com particular ênfase no sector privado. O recurso ao mercado, em particular para prestação de serviços públicos, surge como uma estratégia para maximizar os benefícios das autoridades locais, enfatizando a sua dimensão reguladora.

O último modelo, o Governo Local como facilitador da orientação para a comunidade, enfatiza a necessidade de satisfação das várias necessidades da população recorrendo a todos os canais de fornecimento disponíveis: fornecimento directo, sector privado, terceiro sector. Este modelo caracteriza-se pela participação e o desenvolvimento de redes como estratégia para promover o exercício da cidadania. Procura-se enfatizar o papel das autoridades locais bem como o

envolvimento dos cidadãos na procura de soluções para a satisfação das necessidades colectivas. Funcionando num ambiente no qual se recorre ao modelo de democracia orientado para a participação procura desenvolver uma perspectiva de funcionamento ‘virada para fora’, desenvolvendo parecerias com os actores do sector privado lucrativo e sem fins lucrativos.

Estes modelos de Governação Local representam a direcção que o exercício da autoridade pode seguir na Administração Local. O padrão do modelo adoptado, segundo Leach, Stewart e Walsh (1994), vai depender das estratégias, cultura e dos valores defendidos pelas autoridades locais. Assim, a ênfase nos valores orientados para a gestão do sector privado conduzirá a um papel residual da autoridade local; a ênfase nos valores orientados os consumidores conduzirá a um papel das autoridades locais orientado para o mercado e a ênfase nos valores orientados para a cidadania conduz a um papel das autoridades locais orientado para a comunidade. No primeiro caso os valores que são enfatizados são a economia, a eficiência e a perspectiva comercial. No segundo caso os valores centram-se na responsabilidade e comunicação em relação ao público, na eficiência e na eficácia. Por fim, o papel das autoridades locais orienta-se para a comunidade e enfatiza os valores da igualdade, da responsabilidade, da justiça e da comunicação com os cidadãos.

Importa salientar que a direcção da mudança e o modelo de gestão desenvolvido pelas autoridades locais não podem ser visto como uma evolução linear. Cada uma das autoridades locais, dentro do quadro legislativo vigente, pode enfatizar aspectos diferentes da estrutura, organização e gestão local, definindo um papel e um propósito que pode apresentar características dos modelos atrás referidos. A experiência de mudança na administração local mostra que as Autarquias Locais têm direccionando a mudança umas vezes enfatizando a administração directa, procurando melhorar o modelo da administração tradicional, noutros casos privilegiando o mercado e o recurso a entidades externas para a prestação dos serviços. Há, na maioria destas iniciativas, uma preocupação em adoptar novos modelos de gestão. Muitos destes modelos são provenientes do sector privado e são adoptados com o objectivo de melhorar a qualidade dos serviços prestados aos cidadãos. Assim, os valores subjacentes às iniciativas de mudança são uma dimensão que determina o rumo da mudança e que podem conduzir a diferentes padrões na adopção de sistemas de gestão.

Em síntese, a Nova gestão Pública procurou introduzir na Administração Local um espírito de mudança renovado centrando as iniciativas de reforma em qua-



tro eixos principais: o recurso ao mercado e às várias formas de privatização, a promoção de novas formas de participação dos cidadãos e dos agentes económicos nas decisões locais, a introdução de modelos e técnicas de gestão do sector privado e a promoção de uma nova cultura nos serviços públicos.

2.3. MODELOS DE ORGANIZAÇÃO DAS ACTIVIDADES

O modelo de organização prevalecente nas sociedades modernas resulta da aplicação da tecnologia nos processos de trabalho e das ideias defendidas por Adam Smith e outros autores sobre a especialização e a divisão do trabalho. Estas ideias tiveram também reflexo nos sistemas políticos de administração. Max Weber (1978) no seu “tipo-ideal” de organização burocrática avança com argumentos idênticos, colocando grande ênfase na competência técnica e na divisão de trabalho. Contudo, a divisão do trabalho aumenta a escala de trabalho nas organizações e torna o seu funcionamento interno mais complexo, exigindo a coordenação de actividades interrelacionadas. O recurso à hierarquia é uma solução que permite a supervisão e o controlo dessas actividades e tarefas. Esta tem sido a forma tradicional de estruturar a Administração Pública. As actividades são organizadas de acordo com uma hierarquia de autoridade formal e relações de poder de acordo com um sistema impessoal de regras. Na concepção tradicional de organização burocrática de Max Weber (1978) a coordenação hierárquica caracteriza-se pela definição de áreas de actuação, relações do tipo superior-subordinado e confiança nas regras e nos registos. Através do estabelecimento de uma cadeia hierárquica é possível implementar e desenvolver actividades e manter um controlo centralizado das mesmas. Subjacente a este modelo está a ideia de poder e autoridade, cuja amplitude varia e distribui-se ao longo da cadeia hierárquica. Assim, os funcionários implementam passivamente e de forma eficiente e efectiva as políticas do governo.

A esta perspectiva sociológica de coordenar e controlar as actividades contra-põem-se uma perspectiva racional, baseada na teoria económica, proposta inicialmente por Coase (1937) e desenvolvida posteriormente por Williamson (1975). Segundo estes autores, a hierarquia (sob a forma de organizações) ou o mercado (sob a forma de contratos) são formas alternativas de coordenar e controlar as actividades e tarefas. No primeiro caso estamos perante uma forma de coordenação e controlo directo e no segundo caso estamos perante uma forma de intervenção indirecta através de incentivos, com o recurso ao mercado.

A questão que se coloca reside em saber em que circunstâncias estes modelos são preferíveis.

A argumentação utilizada por Williamson (1975) para sustentar cada um dos modelos baseia-se na ideia de transacção, entendida como a troca de bens e serviços entre pessoas ou através de fronteiras. Nesta perspectiva, a ênfase não se situa exclusivamente na tecnologia ou na função de produção, mas principalmente nos custos associados com as transacções e portanto com as estruturas que governam essas transacções: as organizações (hierarquia) ou o mercado (contratos). Assim, a opção por um ou outro modelo, resultaria nos custos de transacção associados com a produção de determinado serviço ou bem. A complexidade das relações, a incerteza e as assimetrias de informação são factores críticos que vão determinar os custos de transacção e, naturalmente, a opção por uma ou outra forma de coordenação

2.3.1. A HIERARQUIA E AS SUAS LIMITAÇÕES

A hierarquia permite abordar vários problemas associados com a produção e fornecimento de bens e serviços. A principal vantagem reside na sua capacidade de gerir fluxos de informação num sistema centralizado de comunicação e na estabilidade do modelo. Este é um aspecto importante que está na base da sua utilização na Administração Pública. Segundo Milward e Provan (1998) o recurso a esta forma de coordenação e controlo resulta da incapacidade de encontrar fontes de abastecimento externas ou de negociar contratos mutuamente aceitáveis devido a assimetrias de informação, monopólio, problemas de produção conjunta e direitos de propriedade pouco claros. Williamson (1975) identifica cinco situações em que o fornecimento interno, pelo recurso à organização, é mais vantajoso do que o recurso ao mercado através de contratos:

- Quando é necessário tomar decisões sequenciais e flexíveis para lidar com a incerteza do ambiente.
- Quando há um pequeno número de concorrentes no mercado, e a probabilidade de comportamentos oportunistas e preços predadores é elevada.
- Quando é provável a divergência de expectativas entre o comprador e o fornecedor.
- Quando a informação tecnológica ou operacional obtida pela experiência permite a um fornecedor externo obter uma vantagem estratégica sobre os outros, e portanto reduz a concorrência.



- Quando as transacções entre as partes, baseadas numa relação de cálculo, não são adequadas e se torna necessário um envolvimento ‘quase-moral’ entre as partes.

As limitações da coordenação e controlo através da hierarquia resultam da preocupação com as normas e as regras em vez da produção de resultados ou da satisfação dos utentes. O principal argumento contra este modelo refere que a ausência de avaliação de resultados, quer em termos do volume de serviço fornecido (output) ou em termos dos resultados do serviço fornecido (outcome) irá necessariamente conduzir a uma gestão ineficiente. Na verdade, o funcionamento das organizações burocráticas e hierarquizadas é muitas vezes gerador de disfunções que afectam o seu desempenho. As linhas excessivas de gestão, a falta de transparência e de responsabilização, a ausência de incentivos à iniciativa e inovação, o desenvolvimento de uma cultura mais preocupada com os procedimentos do que com o desempenho, são alguns dos problemas geralmente mencionados na literatura que se debruça sobre o estudo das organizações (Araújo, 2000). Estes problemas, associados às pressões de reforma e às considerações de ordem ideológica, estiveram na base de reformas radicais da Administração Pública e ao desenvolvimento na década de 80 da Nova Gestão Pública. Este é o modelo que corresponde ao modelo da autoridade burocrática tradicional apresentado por Leach, Stewart e Walsh (1994).

2.3.2. O MERCADO E O RECURSO A FORMAS CONTRATUAIS DE COORDENAÇÃO

O recurso ao mercado para o fornecimento de bens e serviços foi a resposta dos governos aos problemas de ineficiência da Administração. Apesar da prática de contratação de serviços não ser nova na Administração Pública, na década de 80 assistiu-se ao alargamento da aplicação deste princípio a quase todas as áreas do sector público. A influência de economistas defensores da *Public Choice* e do Novo Institucionalismo Económico conduziram a uma abordagem mais radical das medidas de reforma. De acordo com estas correntes económicas diferentes tipos de estrutura de organização e de processo de decisão influenciam a eficiência das organizações e o comportamento dos indivíduos. As mudanças procuram, então, introduzir estruturas de sistemas de incentivos que induzam alterações no funcionamento das organizações.

A ideia de administração por contrato é utilizada para referir as características de gestão do sector público resultantes do desenvolvimento de novos relacio-

namentos no seu seio. O novo relacionamento baseia-se na ideia nuclear de quebrar a hierarquia como modelo de coordenação e controlo típica do sector público e estabelecer um relacionamento mais livre através da delegação do centro para uma subsidiária ou uma organização autónoma do sector público ou do sector privado através de um contrato (Harrison, 1993:3). O elemento essencial no modelo de coordenação por contratos consiste na divisão da responsabilidade pelo fornecimento e no fornecimento em si mesmo. Numa relação contratual (por exemplo o *contracting out*) o governo retém a responsabilidade de financiar a prestação do serviço ou o produto, mas delega a autoridade da produção/fornecimento a uma empresa privada ou a uma organização do terceiro sector. Este modelo baseia-se na teoria do principal-agente segundo a qual o governo como principal deve elaborar um contrato que induza o contratado, como agente, a ter um comportamento de acordo com os desejos do governo.

O governo decide o que quer, elabora um contrato em que define os objectivos, e procura alguém que se comprometa a realizar esses objectivos ao mais baixo custo. Este é um mecanismo pelo qual os governos procuram beneficiar da eficiência inerente ao mercado. E é esta divisão que origina uma quebra nos princípios organizacionais da hierarquia ou da integração vertical, típica do sector público tradicional, para uma estrutura de fornecimento de serviços baseada em relações contratuais. A separação entre comprador e fornecedor de serviços e a utilização de contratos ou quase-contratos para coordenar as actividades de fornecimento de bens e serviços introduz uma nova forma de coordenação de tipo mercado (Araújo, 1998). O contrato não só reflecte um processo de afectação de recursos baseado em indicadores e medidas de desempenho, típico de uma relação de mercado, como também conduz à reformulação das relações dentro da hierarquia do sector público. Um dos efeitos desta mudança consiste na substituição de um único fornecedor por uma pluralidade possível de fornecedores. O fornecimento de bens e serviços é feito recorrendo a contratos estabelecidos com aqueles fornecedores que apresentem um preço mais baixo. O governo passa então a ser o núcleo de uma constelação de organizações responsáveis pelo fornecimento de serviços públicos e que se relacionam numa base contratual.

A introdução dos contratos não é uma simples substituição de uma estrutura de gestão por outra. Ela não se confina a mudar linhas hierárquicas de comando e substituí-las por contratos. A introdução de contratos tem implicações importantes na forma como o governo funciona e como se articula com as outras organizações. Há um deslocamento das considerações políticas para uma abor-



dagem mais gestonária que consiste em assegurar o fornecimento eficiente dos serviços públicos. A administração por contratos transforma o governo num comprador altamente qualificado, utilizando os vários produtores de forma a alcançar os objectivos políticos. Isto é uma forma subtil de reintroduzir a dicotomia política-administração, e portanto reduzir a parte operativa do governo (Frederickson, 1996). Esta foi uma consequência da quebra da hierarquia através de contratos, com reflexos visíveis no funcionamento da Administração Pública.

Por outro lado, a especificação daquilo que os serviços públicos devem fazer não é só uma mudança na gestão, também implica uma mudança na forma como as decisões de política são tomadas. A contratação implica saber o que comprar (a especificação do produto ou serviço), a quem comprar (a existência de concurso público), como comprar (a escolha entre um preço fixo ou o custo mais o lucro ou uma solução intermédia), a duração do contrato e a frequência de nova contratação, o sistema de fiscalização e cumprimento do contrato.

2.3.3. OS LIMITES DO MERCADO E DA CONTRATAÇÃO

O principal argumento a favor dos contratos, no entanto, tende a resumir-se a questões de carácter económico e de saber escolher entre produzir os bens e serviços internamente ou comprá-los no mercado. Mas há considerações nesta decisão que não são meramente económicas. Assumir que qualquer actividade ou tarefa executada por entidades públicas pode ou deve ser objecto de formas contratuais é uma perspectiva comercial e redutora da actividade da Administração. A natureza de muitos serviços públicos, os seus objectivos e a forma como são fornecidos apresentam características que tornam difícil, senão impossível, a sua delimitação e a redacção sob a forma de um contrato. Por vezes é difícil definir exactamente a tarefa ou serviço a fornecer ou é difícil controlar os resultados em termos quantitativos e qualitativos. Por exemplo, é difícil, senão impossível, escrever um contrato tecnicamente completo em áreas como os serviços sociais ou a educação.

Os contratos requerem uma especificação clara do trabalho a executar e os mecanismos de controlo do trabalho executado, o que nem sempre é fácil. Mas mesmo que o seja, a capacidade de influência política limita-se à definição da estratégia inicial do serviço e à sua especificação, retirando a capacidade de influência no processo de fornecimento decorrente de novas circunstâncias (Walsh, 1995). Alterações no fornecimento devem ser objecto de negociação

ou de nova contratação, o que retira f exhibibilidade a este instrumento. Segundo Williamson (1975) em determinadas circunstâncias, por exemplo quando a incerteza é elevada, as transacções variam ou o acesso à informação é limitado, os contratos devem ser substituídos pelo controlo hierárquico.

O problema central numa relação contratual é a assimetria da informação entre o comprador e o fornecedor. Nesta relação o comprador tem, por vezes, menos informação sobre a tecnologia e as condições de produção do que o fornecedor, principalmente quando se trata de tarefas complexas. Nestas circunstâncias o fornecedor parte de uma situação de vantagem, podendo portanto obter benefícios acima daquele obteria numa situação de igual acesso à informação.

Também a manutenção da concorrência genuína e a rivalidade nos contratos não é fácil, principalmente para evitar a associação de empresas privadas, a colusão nos concursos e a possível corrupção na escolha de propostas. Por outro lado, para muitos serviços, especialmente os serviços sociais, não há verdadeiros mercados, essencialmente pela inexistência adequada de oferta. E, tal como a teoria económica já demonstrou, a ausência de competitividade num mercado limita o benefício económico, logo o benefício que a contratação poderia proporcionar. Apesar do debate que existe sobre a problemática dos contratos na Administração Pública, ainda não há estudos de avaliação seguros sobre o impacto dos contratos no fornecimento de serviços públicos.

Com a ênfase no mercado e na contratação ocorre a redução da autoridade do Governo Local, direccionando-o para um papel estratégico. A responsabilidade pelo fornecimento de bens e serviços é transferida para o sector privado lucrativo ou sem fins lucrativos. Neste modelo o Governo Local surge como o estratega do desenvolvimento económico local que planeia e coordena o desenvolvimento (Leach, Stewart e Walsh, 1994). Através de vários mecanismos e de incentivos proporcionados pelo Governo Local são criadas as condições para impulsionar o desenvolvimento local, recorrendo ao mercado e aos seus mecanismos (García, Salvador e Ramió, 2007).

2.4. O NOVO SISTEMA DE GOVERNAÇÃO

A estrutura administrativa emergente da abordagem baseada no mercado realça o crescente número de pequenas estruturas agindo de uma forma quase autónoma



ma. A diversidade e variedade destas estruturas, o relacionamento entre elas e a variedade de fontes alternativas de poder e autoridade, desviaram a atenção dos políticos para a coordenação e as relações inter organizacionais. A fragmentação no fornecimento de serviços introduziu uma nova disposição institucional em que a auto organização e a coordenação inter organizacional se tornou num factor crítico. Existem vários participantes interdependentes envolvidos no fornecimento de serviços, o que significa uma mudança na actividade através de redes ‘caracterizada pela confiança e o ajustamento mútuo’ (Rhodes, 1997). Assim, esta mudança representou uma alteração para uma forma de governação mais elaborada.

Kickert e Koppenjan (1997) distinguem a Nova Gestão Pública da Governação. O primeiro dirige a atenção para o funcionamento interno das organizações públicas, concentrando-se nas formas de melhorar a eficiência interna através do *managerialismo*. A segunda, ‘está mais virada para o funcionamento externo do sector público e a sua legitimidade’ concentrando-se no tipo e natureza das relações desenvolvidas entre os diferentes actores. Segundo, Rhodes (1997) as redes que se desenvolvem entre diferentes actores podem ser vistas como uma alternativa ao mercado e à hierarquia, partilhando as seguintes características de governação:

- Interdependência entre organizações (públicas, privadas e voluntárias).
- Interações contínuas entre os membros da rede.
- Interações do tipo da teoria de jogos.
- Elevado grau de autonomia em relação ao Estado.

O padrão ou estrutura emergente no sistema é o resultado dos esforços de intervenção de todos os actores envolvidos. Assim, a conduta de cada participante e o tipo de interacção emergente no sistema vai influenciar a eficiência da rede. Logo que a mudança consolide a eficiência interna das instituições há uma alteração no seu alvo, passando a concentrar a atenção no relacionamento desenvolvido entre os actores da rede.

O desenvolvimento de redes tem vindo a mudar a natureza do controlo e a sua legitimidade. A influência directa do governo nos serviços públicos tem sido substituída por negociações, em que o sector público depende de outros actores. A principal característica das relações de rede é a reciprocidade e interdependência baseada na confiança. Mas o que torna a rede coerente? Segundo

March e Olsen (1989) o sistema funciona por causa dos limites institucionais e da confianza mútua. Cada actor do sistema partilha normas e un interesse mútuu. Cada un, no sistema, ganha se mantiver a rede activa. Acções individuais para explorar oportunidades vão minar a confianza entre os participantes reduzindo o nível de eficiência dos resultados do sistema. Neste sentido, há uma conduta oportunística dos diferentes actores para melhorar as interacções no sistema. Mas a coerência é realizada em parte através das normas desenvolvidas entre os participantes. Há un processo de aprendizagem pela experiência em que cada participante ajusta o seu comportamento, desenvolvendo un conjunto de normas, acordos e expectativas tácitos, que consolidam a interacção do sistema. Na rede não há só un centro, mas múltiplos centros; não há autoridade soberana porque a rede tem una autonomia significativa (Rhodes, 1997). Segundo Kickert e Koppenjan (1997) esta nova forma de governação promove a cooperação entre os participantes dentro da estrutura de relacionamentos inter organizacionais. Por exemplo, no processo de implementação os serviços podem considerar possibilidades alternativas e fazer propostas para mudanças na implementação das políticas ou na estratégia.

Rhodes (1997) sugere que as ‘redes são una terceira forma de estrutura de governação’ a procura ser a solução de velhos problemas, tal como foi a solução da hierarquia ou o mercado. Peter (1996) salienta que a capacidade dos governos impor a sua vontade através de instrumentos legais está severamente limitada. “Eles tem de actuar para alcançar un resultado próximo do consenso entre un grande grupo de participantes auto interessados que têm alguma influência sobre as políticas” (Peter, 1996:8). A governação tornou-se num processo de negociação e mediação mais do que aplicar leis.

Trata-se de un modelo que orienta a sua acção para a comunidade, enfatiza a necessidade de satisfação das várias necessidades da população recorrendo a todos os canais de fornecimento disponíveis: fornecimento directo, sector privado, terceiro sector. Neste modelo enfatiza-se a participação na qual o desenvolvimento de redes surge como una estratégia para promover o exercício da influência desempenhando as autoridades locais un papel de facilitador da orientação para a comunidade.

Em síntese, numa sociedade democrática e plural as organizações públicas devem estar mais atentas às preocupações dos funcionários e dos cidadãos. O papel dos Governos Locais não se limita a direccionar as acções através da regulação nem a estabelecer regras e incentivos. O governo é un actor, porventura



o mais importante no processo de condução da sociedade para novas direcções, que actua articulado com organizações lucrativas e sem fins lucrativos, procurando encontrar soluções para os problemas locais.

Políticas e programas são mais efectivos através do esforço colectivo e do processo de colaboração, numa lógica de pensar estrategicamente e actuar democraticamente. Assim, os serviços públicos procuram assegurar que a Administração seja aberta, acessível e que funcione para servir os cidadãos criando oportunidades para a cidadania. Aquilo que distingue a Nova Gestão Pública da Governação é que a primeira dá grande atenção à avaliação dos resultados (individuais e organizacionais) em termos de *output*, enquanto a governação dá grande atenção à forma como as várias organizações e actores interagem para alcançar propósitos e objectivos que são desejados por todos. A Administração deve atender aos aspectos que estão para além da mera racionalidade do mercado valorizando as pessoas, não exclusivamente a produtividade. Após décadas em que o racionalismo da gestão orientou a direcção da mudança na Administração Pública os governos estão confrontados com novas pressões que requerem adaptações sistémicas. A preocupação com a eficiência, que esteve presente na primeira geração de reformas, está a ser substituída pela preocupação com a governação, adaptação, colaboração e a compreensão do impacto das políticas públicas na sociedade.

Do ponto de vista estrutural são várias as configurações de Governo Local possíveis que resultam da combinação de diferentes variáveis. Em termos de gestão pública o paradigma gestor encontrou no seio da Administração Pública um espaço de crescimento. Foram vários os modelos e técnicas de gestão do sector privado adoptados no sector público. No entanto o processo de modernização da Administração Pública e, em particular, da Governação Local requer uma perspectiva que compreenda as questões da governação e da gestão, integradas numa lógica sistémica, de forma a promover a capacidade disponível no sector público para a mudança, enquanto mantém os valores centrais do público e do serviço público.



3. MODELOS DE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN LOCAL EN EUROPA, PORTUGAL Y ESPAÑA

Avanzar información de situación sobre los sistemas de gobierno y administración local desde una perspectiva comparada supone un reto difícil de abarcar, sin previamente contextualizar qué es lo que se pretende analizar dentro de la *galaxia* política, institucional y organizativa local. A modo de ejemplo podemos observar esta variedad en el último estudio encargado por la Federación Española de Municipios y Provincias (en adelante FEMP) sobre esta multipolar realidad, donde municipios, *gemeinden*, *kommuner*, comunidades, consejos, *counties*... son el resultado de esta *galaxia*, por veces insondable, local (Comité de las Regiones, 2003; FEMP, 2006).

El ejercicio aún resulta más complejo cuando la intención no es otra que la de estudiar aquello que podemos entender como un único objeto de estudio “Gobierno y Administración Local”, y que sin embargo configuran dos realidades político-administrativas diferentes como son Portugal y España, con estructuras territoriales y de gobierno y administración más o menos descentralizadas, en torno a *mezzogovernos* que cuentan con instituciones regionales y locales de diversa entidad competencial, con recursos diferentes y con modelos de asociacionismo regional-local también peculiares.

A modo introductorio, y desde el cuadro siguiente extraído de un estudio reciente sobre la gobernanza en la Euroregión Galicia-Norte de Portugal realizado para el Eixo Atlántico (Sá, Rio, Rojo y Varela, 2006: 116-118), podemos hacernos una idea de este complejo mapa de actores, intergubernamentales y multinivel, estatales, regionales y locales que estarán en la base de la investigación sobre la Gestión Pública y la Gobernanza en los Concellos del Eixo Atlántico.

Cuadro 5: Elementos Territoriales, Políticos y Administrativos de España y Portugal

	España	Portugal
NUTs I	7 Agrupaciones de Comunidades autónomas	3 territorios correspondientes um ao continente e os restantes às Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira
NUTs II (Regiones)	17 Comunidades autónomas y dos Ciudades Autónomas	2 Regiões Autónomas (Açores y Madeira) y 5 Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional
Tipo de Región	Autónomas	Autónomas y Administrativas
Instituciones de Gobierno	Gobierno Autónomo	2 Governos Autónomos y 5 Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional
Sistema de Gobierno	Parlamentarista	Parlamentarista
Sistema de Elección	Directa con sufragio universal	Directa con sufragio universal
Cámara Legislativa	Si	Si
Poder Ejecutivo	Si	Si
Poder Judicial	Si	Si
NUTs III (Provincias, Subregiões y Distritos)	50 Provincias (de Régimen Común y de Régimen Foral), además de las entidades insulares	30 unidades NUT III, 28 no continente e 2 correspondentes às Regiões Autónomas
Entidades Supralocales	2 Áreas Metropolitanas, 997 Mancomunidades, Comarcas y 536 Consorcios	2 Áreas Metropolitanas, 22 Comunidades Intermunicipais
Concellos	8.110 Municipios	308 Concelhos 4.252 Freguesias
Organos de gestión de la Eurorregión	Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos y Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos del Ministerio de Economía y Hacienda	Direcção Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional
Instituciones comunes para la cooperación transfronteriza	Comunidade de Trabalho Galicia-Norte de Portugal y Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular	

Fuente: Actualización del cuadro elaborado por Sá, Rio, Rojo y Varela, 2006: 116-118.



Galicia	Norte de Portugal
Galicia, Asturias y Cantabria	PT1
Comunidade Autónoma de Galicia	Região Norte
Político-administrativa	Inexistentes
Xunta de Galicia	Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte (CCDR-N)
Parlamentarista	Sin gobierno, órgano de dirección desconcentrado dependiente del Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional
Directa con sufragio universal	Inexistente
Si	Inexistente
Si	Inexistente
Dependiente del Estado	Inexistente
A Coruña, Lugo, Ourense y Pontevedra	Alto Trás-os-Montes, Ave, Cávado, Douro, Entre Douro e Vouga, Grande Porto, Minho-Lima, Tâmega (5 Distritos: Porto, Braga, Bragança, Viana do Castelo y Vila Real)
39 Mancomunidades 27 Consorcios (Pendientes aprobación Ley Áreas Metropolitanas en Vigo y A Coruña)	Área Metropolitana de Porto. Comunidade Intermunicipal Minho-Lima; do Cávado; do Tâmega e Sousa; de Trás-os -Montes; do Ave
315 Concellos 3.781 Parroquias 29.947 Entidades Singulares de Población	86 Concelhos 2.024 Freguesias
Secretaría Xeral de Relacións Exteriores, Presidencia da Xunta de Galicia (Xunta de Galicia)	Direcção Regional de Administração Local da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional-Norte (CCDR-N)
Comunidade de Traballo Galicia-Norte de Portugal y Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular	

A este escenario se incorpora el ámbito territorial transfronterizo que es el que otorga un carácter peculiar, diferenciado a los dos modelos, caracterizándolos en torno a la Euroregión Galicia-Norte de Portugal y a las instituciones desde las cuales se vehiculiza la cooperación transfronteriza. En el vigente período de programación comunitaria 2007-2013, las Euroregiones comparten protagonismo institucional en la cooperación territorial a través de las fórmulas no sólo transfronterizas sino también transnacionales e interregionales, como son los Agrupamientos Europeos de Cooperación Territorial (Reglamento (CE) 1082/2006, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5-7-2006); figuras que han venido surgiendo en la Euroregión Galicia-Norte de Portugal, impulsadas tanto por las regiones fronterizas como por los propios Concellos, como son Galicia-Norte de Portugal-AECT (septiembre de 2008), y la AECT Duero-Douro (abril de 2009), respectivamente.

Ante el disperso y complejo mapa institucional señalado, la Unión Europea ha venido promoviendo modificaciones en sus “directrices comunitarias”⁹, con el fin de “paliar las carencias en redes de infraestructuras básicas y reforzar la capacidad institucional y administrativa”, así como para ayudar a “la constitución de redes con el objeto fundamental de transferir ideas a los principales programas de cohesión nacionales y regionales”. Vemos de esta forma cómo la Unión desarrolla los principios planteados en el Libro Blanco de la Gobernanza de 2001, vinculando la estrategia territorial con el desarrollo institucional y la mejora de la capacidad administrativa de los agentes transfronterizos¹⁰. Porque

9 Decisión del Consejo de 6 de octubre de 2006 relativa a las directrices estratégicas comunitarias en materia de cohesión; 2006/702/CE.

10 Será este un elemento clave para la modernización administrativa, que comienza a exigirse como requisito, además de fomentarse entre los actores locales que desean trabajar de forma sostenible en la programación comunitaria. Por lo menos, así aparece recogido en el punto 1.3.4. Capacidad administrativa, cuando se señala que: “Más allá de la gestión de los fondos, una capacidad administrativa eficaz por parte de las administraciones y los servicios públicos, es decir, una buena administración, es un requisito fundamental para el crecimiento económico y el empleo. Por lo tanto, de acuerdo con la estrategia revisada de Lisboa, que propugna una mejora de la legislación, de la elaboración y la ejecución de políticas a fin de crear las condiciones para el crecimiento económico y la creación de empleo, los Fondos apoyarán la inversión en el capital humano de los servicios administrativos y públicos a todos los niveles territoriales. Para los países y regiones «de cohesión» incluidos en el objetivo de convergencia, el aumento de la productividad y la calidad del trabajo en el sector público —especialmente en las áreas de la economía, el empleo, la política social, la educación, la sanidad, el medio ambiente y la administración de justicia— es esencial para llevar a cabo y agilizar las reformas, aumentar la productividad y el crecimiento en la economía en su conjunto y promover la cohesión social y territorial y el desarrollo sostenible. Los Fondos Estructurales pueden desempeñar un papel importante de apoyo a la eficacia de la elaboración y la ejecución de las



para los rectores de la Unión Europea, “La buena gobernanza es esencial en todos los niveles para una aplicación con éxito de la política de cohesión. Las presentes directrices estratégicas deben considerar la importancia de una asociación amplia en la elaboración y aplicación de las estrategias de desarrollo, imprescindible para garantizar la gestión adecuada de estrategias de decisión complejas, y deben tener en cuenta asimismo la necesidad de calidad y eficacia en el sector público”.

Algo que se establece en igual medida, aunque bajo diferente denominación el PO España-Portugal¹¹, en especial para el Área de Cooperación Galicia-Norte de Portugal (3.1), cuando expone una de sus líneas estratégicas: “Fomento de la Cooperación e Integración Social e Institucional. Concretar un conjunto de iniciativas / proyectos que: Estimulen y desarrollen servicios comunes; Fomenten la utilización compartida y/o en red de equipamientos sociales, culturales y de ocio, Promuevan una mayor integración sociocultural entre las poblaciones “raianas”; Dinamicen la cooperación entre entidades de la administración pública regional, agentes económicos, sociales y culturales de los dos lados de la frontera. En suma, se pretende implementar la gestión y construcción conjunta de equipamientos colectivos por entidades fronterizas, teniendo en cuenta el principio de la racionalización de equipamientos en la zona de frontera”. A lo que hay que sumar dentro de las Prioridades del Programa Operativo de Cooperación Transfronteriza, la consolidación de las ciudades del Eixo Atlántico (Competitividad y Promoción del Empleo), y el desarrollo de instrumentos de gestión de tercera generación desde la óptica *post* 2003 (Integración Socioeconómica e Institucional).

Ante la complejidad del mapa territorial, institucional, de actores y las nuevas orientaciones financieras comunitarias, se antoja necesario elaborar el *fra-*

políticas, proceso que incluye a todas las partes interesadas pertinentes en un amplio conjunto de ámbitos. Así pues, en el marco del objetivo de convergencia, se pide a los países y regiones «de cohesión» que fortalezcan las administraciones y los servicios públicos a escala nacional, regional y local. Las acciones en este ámbito deberán tener en cuenta la situación específica de cada Estado miembro. Por lo tanto, de acuerdo con el principio de concentración, se pide a los Estados miembros que realicen un análisis exhaustivo para determinar los ámbitos políticos en los que la capacidad administrativa requiere más apoyo. La inversión debe centrarse en los ámbitos políticos en los que hay mayores obstáculos al desarrollo socioeconómico y en los elementos clave de las reformas administrativas”.

11 Programa Operativo de Cooperación Transfronteriza España-Portugal, 2007-2013. Documento Provisional. D.G. Fondos Comunitarios. España y Direcção Geral de Desenvolvimento Regional. Portugal.

mework, o marco de referencia institucional (político-normativo) y organizativo en el que los Concellos de Galicia y el Norte de Portugal se mueven; con el fin de posteriormente poder mostrar las experiencias de gestión pública que desarrollan sus diferentes unidades administrativas además del resto del entramado organizativo (empresas públicas, fundaciones, participación en fórmulas asociativas locales...). Así, y sólo así, se estará en condiciones de estudiar las buenas prácticas locales, la mejora continua de sus organizaciones y su orientación a la gobernanza local.

De esta forma, en esta segunda parte de la investigación sobre la modernización administrativa en los Concellos del Eixo Atlántico, se intentará responder a una serie de preguntas contextuales que identifiquen los elementos comunes de los Gobiernos y Administraciones locales gallegos y portugueses, así como otra serie de elementos que provocan las asimetrías del espacio eurorregional. Entre las cuestiones más destacadas figuran:

- Cuáles son los modelos de gobierno local en Portugal, España y Galicia, así como sus similitudes y diferencias.
- Cuáles son los modelos de organización de los servicios públicos locales en ambos países, en particular su estructura de gobierno y organización administrativa.
- En último lugar, qué incidencia tiene la NGP y su evolución cara a la Gobernanza Local en los Concellos gallegos y portugueses.

3.1. DEL ESTADO NACIÓN AL ESTADO MULTINIVEL EN ESPAÑA Y PORTUGAL

Las formas de articulación del poder del Estado en el territorio son fruto de las épocas históricas en las que se han puesto en marcha sus instituciones, y, desde luego, de la evolución de las Administraciones Públicas en interacción con la sociedad a lo largo del tiempo. Ballart y Ramió (2000: 75) ilustran de una forma clara los cambios y evolución del Estado que marca las reglas de juego de los diferentes niveles de gobierno y administración pública:

**Cuadro 6: Evolución del Estado y Cambios en la Administración Pública**

	Qué	Quién	Cómo
Estado liberal	Funciones de soberanía y de fomento.	Estado, único intérprete del interés general. Estado superpartes.	Concepción garantista de los derechos. Actuación procedimentalista. Burocracia maquinal.
Estado del bienestar	Estado como empresa monopolista de servicios públicos estandarizados.	Fragmentación del Estado único. Pluralismo administrativo. Administración como parte. Legitimación especial derivada de su posición.	Burocracia maquinal y profesional. Informatización. Adopción de la idea de usuario-cliente y mejora de las relaciones con los ciudadanos.
Situación actual y retos de futuro	<i>“Timonear pero no remar”</i> . Planificación, financiación, provisión de servicios relacionados con las funciones de soberanía. Análisis de las políticas, control de la gestión y evaluación de resultados.	Pluralismo administrativo. Tercer sector y empresas privadas. Administración local de los servicios de proximidad.	Agencialización. Competitividad en la provisión. Nuevas formas de gestión pública más próximas a las del sector privado. Democratización de la gestión vía participación.

Fuente: Ballart y Ramió, 2000: 75.

De este modo, las grandes transformaciones estatales son asumidas por los gobiernos que definen espacios de actuación pública en los cuales los diferentes niveles de gobierno y organización territorial del poder tienen menor o mayor protagonismo. Así, tenemos que el caso de la participación de los Gobiernos locales en las políticas y programas públicos como actor de referencia, dependerá en parte del proceso de adaptación de los Estados a las nuevas realidades territoriales, políticas, económicas y sociales, al igual que ocurre con la implicación del tercer sector de actividad y el sector empresarial, todo ello en un escenario intergubernamental y multinivel.

En consecuencia, la otra variable significativa de análisis de lo local en el contexto de los Estados, está directamente relacionada con la definición del mismo en clave de centralización o descentralización, eje que podemos observar en clave comparada en el siguiente cuadro (Ballart y Ramió, 2000: 234):

Cuadro 7: Modelos de Estado en Relación con el Grado de Centralización o Descentralización Administrativa

Estados unitarios		Estados no unitarios
	(+ centralización)	
Modelo centralista (Francia, Portugal)		Modelo federal formal (México)
Modelo municipalista (Gran Bretaña)		
Modelo regional (Italia)		
Modelo autonómico (España)		
	(- centralización)	
		Modelo Federal (EE.UU., Alemania)
		Modelo confederal formal (Suiza)
		Modelo confederal (EEUU siglo XIX)

Fuente: Elaboración propia siguiendo Ballart y Ramió, 2000: 234.

Funciones de los Estados, redes de actores que participan en sus políticas públicas y modelo de gestión de las organizaciones públicas deberán ser, por tanto, situados en el eje centralización-descentralización con el fin de lograr un mapa lo más completo posible de análisis de la realidad local en cada uno de los Estados.

Parece claro que en Europa nos movemos en una realidad más homogénea en cuanto a tipos de Estado y orientaciones hacia modelos de descentralización, pero son los matices los que determinan la articulación definitiva (cambiante de forma continua) del mundo local, lo que provoca que, incluso entre países de tradición napoleónica (que como veremos es el caso de España y Portugal), hacer comparaciones entre los entes locales (políticos y/o administrativos) sea todo un reto. Matices que se podrían operacionalizar, en todo caso, en forma



de variables que caracterizan el Gobierno y Administración local en el marco intergubernamental estatal (Parrado, 2002: 218-250):

- Contexto de las Administraciones Públicas: Constitución, tradición jurídica, grupos de interés, sistema de partidos, sistema electoral, e incluso la religión.
- Sistema de gobierno y estructura territorial del poder: sistema de gobierno, poder legislativo y distribución territorial del poder.
- Sistema administrativo:
 - o Nivel nacional de gobierno: Adopción e implementación de decisiones, relaciones política-administración, papel del Estado, coordinación.
 - o Nivel territorial de gobierno: Uniformidad-heterogeneidad, modelo de gobierno local y Administración periférica.
 - o Relaciones intergubernamentales: Centralización del gasto público, centralización del empleo público, integración vertical, integración horizontal.

Evidentemente, y dado el alcance limitado de nuestro trabajo, no vamos a realizar una contextualización exhaustiva del referido marco, aunque si conviene poner de relieve la existencia de diferentes tradiciones de Gobierno y Administración Local en Europa (Carrillo 2001: 315-338; Parrado, 2002: 218-250; Márquez, 2007a), entre ellas, la napoleónica (Francia, Italia, España y Portugal), la prusiana (Alemania), la escandinava (Suecia) y la anglosajona (Reino Unido).

Es igualmente destacable el diferente desarrollo que se le otorga a los Ayuntamientos en su papel de actor en los Estados de Bienestar (Carrillo, 1991), algo que podemos ver al analizar a la vista de los datos del porcentaje de gasto local sobre el total del gasto público en España y Portugal en 2002, que fue del 13,1% para el primero y del 10,4% para el segundo, frente al promedio del 22,6% de los Estados miembros de la Unión Europea (UE 15); a la sazón los últimos en una cola que lidera Grecia (5,5%) (FEMP, 2006).

Y es que los datos de financiación pública son significativos para poder constatar la importancia real que se le otorga a los Gobiernos locales en el conjunto institucional de ambos Estados. En este sentido, los ingresos locales muestran una clara situación de desequilibrio financiero y de capacidades de gestión para los Gobiernos locales:

Cuadro 8: Estructura Comparada de los Ingresos Locales en España y Portugal

Ejercicio 2002 / en millón de €	Total ingresos	Impuestos y tasas	Transferencias	Otros ingresos
España	38,092 (100%)	19.604 (51,5%)	13.523 (35,5%)	4.965 (13,0%)
Portugal	6.505 (100%)	2.524 (38,8%)	2.516 (38,7%)	1.465 (22,5%)

Fuente: Elaboración propia, siguiendo FEMP, 2006: 128

La situación es pues similar en materia de transferencias, más relevante en impuestos y tasas para el caso español, y significativa en el capítulo de otros ingresos para el modelo portugués. Sin embargo, ambos modelos de Gobierno local están por debajo de la media para la UE15 en transferencias (44,4%), mientras que se sitúan por encima de la misma (35,8%) en relación con impuestos y tasas, de forma significativa en España y en menor medida en Portugal; la media europea en el apartado de otros ingresos (19,8%), aproxima a las Administraciones locales españolas y portuguesas.

En conclusión, en lo que se refiere a nuestro objeto de análisis y en relación con el peso económico-financiero que el poder local tiene en el proceso de implementación del *welfare ibérico*, se puede señalar que en ambos casos sus déficit derivan de una misma raíz común y evolucionan en sentido parecido, aunque con los matices propios del desarrollo político-administrativo e institucional apuntados por Carrillo (1991) y Márquez (2006), ratificados por los datos aportados en el estudio de la FEMP (2006):

- Alta centralización de los ingresos y descentralización parcial del gasto.
- Fuerte corresponsabilidad fiscal y limitada participación en los ingresos del Estado.

Esta orientación napoleónica y centralista del siglo XIX (Vandelli, 1992) ha definido un carácter residual a lo local en el siglo XX (Caciagli, 1997: 77-90), situación que no ha cambiado sustancialmente en los últimos años, entre otras razones por:

- La comentada expansión del *welfare state* y la posibilidad de dar participación en su gestión a los Gobiernos locales;



- el paso de la política basada en los grandes principios ideológicos de las izquierdas y derechas a las políticas públicas concretas y próximas al ciudadano;
- el incremento de las demandas ciudadanas a través de una mayor organización de los movimientos sociales (sobre todo de carácter postmaterialista);
- la consolidación de las clases medias y la ciudadanía informada.

Factores a los que hay que sumar los grandes procesos de integración europea y de descentralización subnacional, acometidos de forma desigual en la mayor parte de los Estados de la Unión.

Todo ello nos conduce a analizar los Gobiernos locales bajo ópticas integradas de gestión pero también de democracia, de legitimidad por rendimientos y de legitimidad institucional (Bañón y Carrillo, 1997: 51-75), so pena de tener que ver como nuestros vecinos nos presionan políticamente, emitan su veredicto en las urnas, o simplemente “voten con los pies” (Ferris, 1997: 171-198), esto es, se cambien de residencia porque no les convence el marco de gobierno y prestación de servicios de su Concello.

Este es el caso de España y Portugal, ambos caracterizados por una entrada en los modelos de bienestar occidentales con bastante retraso, en relación con los países de nuestro entorno. Esto tiene lugar en los años 70 tras las revoluciones y transiciones a la democracia en ambos países (González, 1999; Oliveira, 2004: 75-81)¹², lo que ocurre es que el desarrollo de sus economías y sociedades han provocado evoluciones diferentes de sus funciones básicas y, en consecuencia, del establecimiento de modelos de gestión de redes de actores en la producción y provisión de servicios del *welfare*.

En materia de descentralización ocurre un tanto de lo mismo, dado que tanto España como Portugal son considerados como Estados unitarios desde la óptica de la Teoría del Estado. Si bien una vez que entramos en las particularidades propias de cada realidad política y administrativa tenemos que España es definida constitucionalmente como un Estado Autónomico, donde el proceso

12 “... a evolução da gestão pública e dos respectivos modelos não tem em Portugal uma evolução paralela nos restantes países da OCDE. Assim, enquanto que na generalidade destes últimos países, o Estado de “welfare” foi construído logo após a segunda guerra, em Portugal, tal só aconteceu depois da Revolução de 25 de Abril de 1974. Pelo que só nessa época se verificou o aumento do número de funcionários públicos e o crescimento da despesa pública com as políticas sociais, as quais até essa data tinham pouca importância. Trata-se de um fenómeno semelhante ao ocorrido na Europa, só que em Portugal teve lugar cerca de três décadas mais tarde”; vid. Oliveira, 2004: 76.

político conduce y consolida a lo largo de los últimos 30 años un modelo autonómico, ampliamente descentralizado, aunque más en torno a dimensión la administrativa que en la política (Gallego y Subirats, 2002) y sin llegar a definir modelos federales. Portugal sigue una deriva diferente que la lleva a definirse formalmente en su carta Magna como *Estado Unitario Regional* (Leite y Ferreira, 2001), y a evolucionar de una forma clara hacia el establecimiento de un modelo asimétrico centralizado en el territorio continental y descentralizado en el territorio insular; en las primeras aparecerán las divisiones regionales de carácter administrativo, en las segundas dos Regiones Autónomas.

La asimetría en los modelos de descentralización, sea esta política y/o administrativa, es un hecho para los Estados que conforman la Península Ibérica. Esto implica diferencias constatables, en algunos casos sustanciales en otros de matiz, cuando nos referimos al sistema de distribución territorial de poder dentro de cada uno de los Estados. En el caso de España existen diferencias en materia de régimen local entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas con competencias en esta materia, dando lugar a un bifrontismo que condiciona su propio desarrollo. Para Portugal, supone hacer referencia al régimen local en el ámbito de las Regiones Autónomas de Açores y Madeira, no del resto de las Regiones continentales, donde aparece una desconcentración en torno a las Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR).

La realidad da lugar a que, respetando el marco constitucional y las bases del régimen local, en algunas Comunidades Autónomas el Gobierno local tenga diferentes características que en otras, lo mismo ocurre entre las Regiões Autónomas y las CCDR continentales; por lo que deberemos realizar el ejercicio de adaptar el marco general español y portugués a las realidades locales gallegas y del norte de Portugal.



4. MODELO DE ANÁLISIS COMPARADO DE LA GESTIÓN PÚBLICA LOCAL EN LOS CONCELLOS DEL EIXO ATLÁNTICO

Las páginas siguientes del estudio sobre la modernización administrativa local en Galicia y el Norte de Portugal serán dedicadas al estudio comparado de los elementos de gestión pública local para los Concellos del Eixo Atlántico, aplicando de esta forma el cuestionario que ha sido expuesto en la primera parte de la investigación.

Comenzamos por los Concellos portugueses del Eixo, para seguir con el mismo esquema de análisis sobre los Concellos gallegos, concluyendo el estudio con unas reflexiones y recomendaciones generales en materia de modernización administrativa local.

4.1. CARACTERIZAÇÃO DOS INQUIRIDOS NOS CONCELHOS DO EIXO ATLÁNTICO DO NORTE DE PORTUGAL

Este estudo foi elaborado com base num inquérito administrado entre Junho de 2007 e Abril de 2008. Os inquéritos foram enviados por e-mail. Posteriormente os municípios foram contactados telefonicamente para agendar uma entrevista com o Vereador responsável pela modernização administrativa e um dirigente com responsabilidades na área da modernização. Dos vários e insistentes contactos realizados só foi possível inquirir representantes de 10 municípios, num universo de 17 municípios, o que representa uma taxa de resposta de 59%. No total foram inquiridas 22 pessoas. Os quadros abaixo apresentam a caracterização dos inquiridos.

Quadro 9: Estrutura Etária

Idade	Frequência	Percentagem
25 – 35	1	5%
36 – 40	5	23%
41 – 45	8	36%
46 – 50	3	13%
mais de 50	5	23%
Total	22	100%

Fonte: Inquérito, 2008.

A estrutura etária dos inquiridos apresenta um grupo relativamente jovem predominando o grupo com idades compreendidas entre os 40 e 45 anos. Do total dos inquiridos 60% tem menos de 45 anos.

Quadro 10: Habilitações Literárias

Habilitações	Frequência	Percentagem
Bacharelato	1	5%
Licenciatura	20	90%
Mestrado	-	-
Doutoramento	1	5%
Total	22	100%

Fonte: Inquérito, 2008.

Todos os inquiridos apresentam formação de nível superior, alguns possuindo formação pós graduada. A área de formação é diversificada. O quadro abaixo ref ecte a diversidade de áreas de formação.

Quadro 11: Área de Formação dos Inquiridos

Área de Formação	Frequência	Percentagem
Administração Pública	2	9%
Ciência Política	-	-
Gestão Pública	-	-
Gestão	1	5%



Economía	2	9%
Dereito	5	23%
Filosofía	-	-
Arquitectura	1	5%
Sociología	-	-
Finanças	-	-
Engenharia Civil	2	9%
Ciências de Computação	1	5%
Engenharia Zootécnica	1	5%
Matemática Aplicada	1	5%
Eng. Electrotéc. e Computação	2	10%
Ensino	1	5%
Eng. Sist. Informática	1	5%
Eng. Qualidade	1	5%
Eng. Informática de Gestão	1	5%
Total	22	100%

Fonte: Inquérito, 2008.

A área de formação dos inquiridos é variada. No entanto a formação em Direito é aquela que apresenta maior representatividade entre os inquiridos.

Quadro 12: Categoría Profesional

Categoría	Frecuencia	Porcentaje
Assessor	1	5%
Chefe de Divisão Municipal	6	27%
Coordenador	1	5%
Director de Depart. Municipal	4	18%
Director de Projecto Municipal	-	-
Director Municipal	2	9%
Vereador	6	27%
Vereador/Vice-Presidente	2	9%
Total	22	100%

Fonte: Inquérito, 2008.

No grupo de inquiridos 36% desempenham funções políticas na qualidade de vereador. Dos restantes, 9% são funcionários designados por escolha e 45% são funcionários de carreira.

Quadro 13: Experiência Profissional

Experiência Profissional	Sim	Não	1ano	2anos	+3anos
Experiência no sector Privado	10	12			10
Experiência no Sector Público	18	4		2	16
Tipo Organização Pública					
Administração Central					9
Instituto Público					
Empresa Pública					
Empresa Municipal					2
Administração Local					7

Fonte: Inquérito, 2008.

De entre os inquiridos há uma elevada percentagem de pessoas com experiência profissional no sector privado (cerca de 45%). Trata-se de um grupo que apresenta uma elevada experiência de trabalho neste sector. Dos inquiridos que têm experiência profissional no sector público somente 18% não tem experiência profissional no sector privado. Importa salientar que a experiência profissional é uma mais-valia importante em termos do desenvolvimento de competências que passam a estar disponíveis nos municípios.

Em síntese, trata-se de um grupo relativamente jovem, que apresenta elevada formação académica, predominando a formação em direito e engenharia, possuindo elevada experiência profissional no sector privado e no sector público.

4.1.1. CARACTERIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS

O município é, sem dúvida, a autarquia local mais importante (Amaral, 2002) pela sua dimensão política, económica, administrativa e financeira. A ausência de um nível regional traduziu-se num aumento progressivo de competências dos municípios que lhes permitiu definir estratégias de desenvolvimento local, procurando responder às exigências das populações na prestação de serviços e na resposta aos problemas locais que são cada vez mais multi-sectoriais. De entre as várias preocupações salientam-se a intervenção sectorial no domínio das obras públicas, no domínio sócio económico e no domínio sociocultural.



No que concerne à dimensão dos municípios portugueses estes apresentam, em média, uma área de 320Km², situando-se o número médio de habitantes por município, no continente, em 36 128 habitantes valor que está acima da média de outros países da União Europeia. A repartição dos municípios por habitantes mostra que a maioria dos municípios tem uma população entre 10.000 e 50.000 habitantes. Os municípios que apresentam um número inferior a 10 000 habitantes representam 33.1% dos municípios. Somente 8.1% dos municípios apresentam um número de habitantes superior a 100 000.

Quadro 14: Distribuição da Dimensão dos Municípios (Continente)

Número de Habitantes	Percentagem
Menos de 4 999	8.6%
5 000 – 9 999	24.5%
10 000 – 49 999	47.8%
50 000 – 99 999	10.8%
100 000 – 500 000	7.9%
Mais de 500 000	0.4%
Total	100%

Fonte: DGAL, 2004.

No que concerne à Região Norte esta representa cerca de 24% do território nacional, residindo nesta parte do território 37.1% da população portuguesa. Trata-se da região do país com o índice de densidade populacional mais elevado, com 175 Hab./Km², muito acima da média do continente que se situa em 113 Hab./Km² (DGAL, 2006).

Existem na Região Norte 86 concelhos, com uma dimensão média, em termos de área, de 247.5 Km² valor que se situa abaixo da média dos concelhos do Continente. Esta é uma característica que também está presente nas freguesias, pois é a região do país que apresenta mais de metade do número de freguesias do Continente, com uma dimensão média muito inferior àquela que se verifica no resto do país. Assim, podemos afirmar que os municípios da Região Norte apresentam uma área de intervenção territorial menor do que aquela que existe na média do país, mas possuem uma densidade populacional superior à do Continente. O quadro abaixo sintetiza alguns indicadores de dimensão da Região Norte de Portugal.

Quadro 15: Indicadores de Dimensão dos Concelhos

	Continente	Região Norte
Área (Km ²)	88 968	21 288
População	10 043 763	3 727 310
Concelhos	278	86
Freguesias	4 047	2 026
Densidade Populacional (Hab/Km ²)	113	175
Número Médio de Freguesias por Concelho	15	24
Dimensão Média dos Concelhos (Km ²)	320	247.5
Dimensão Média dos Concelhos (Hab.)	36 128	43 341
Dimensão Média das Freguesias (Km ²)	22	10.5
Dimensão Média das Freguesias (Hab.)	2 482	1 840

Fonte: DGAL, 2006.

Relativamente aos concelhos portugueses que integram o Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular observa-se uma diversidade em termos de área geográfica e de população (ver quadro seguinte).

Quadro 16: Caracterização dos Concelhos Portugueses do Eixo Atlântico

Concelho	Área Km ²	População Residente em 2005	Densidade Populacional (hab/Km ²)
Barcelos	378.9	123 831	326.8
Braga	183.2	170 858	932.6
Bragança	1.173.6	34 774	29.6
Chaves	591.3	44 186	74.7
Guimarães	241.3	161 876	670.8
Lamego	165.4	27 054	163.6
Macedo de Cavaleiros	699.2	17 210	24.6
Matosinhos	62.2	168.451	2 708.2
Mirandela	659.0	25 780	39.1
Penafiel	212.2	72 095	339.8
Peso da Régua	94.9	17 987	189.5
Porto	41.3	238 954	5 785.8
Viana do Castelo	318.6	90 654	284.5
Vila do Conde	149.0	75 981	509.9
Vila Nova de Famalicão	201.7	131 690	652.9
Vila Nova de Gaia	168.7	300 868	1 783.4
Vila Real	378.8	50 499	133.3
Média dos Concelhos Portugueses do Eixo Atlântico	336.43	1 752 748	306

Fonte: DGAL, 2006.



Como se pode verificar no quadro acima, o território dos concelhos varia entre os 41.3 Km² (Concelho do Porto) e 1 173.6 Km² (Concelho de Bragança). Cerca de 35% dos concelhos que integram o Eixo Atlântico têm uma área geográfica superior à média nacional (320 Km²). No que concerne à população residente 29% dos concelhos apresentam valores inferiores à média nacional (Bragança, Lamego, Macedo de Cavaleiros, Mirandela e Peso da Régua). Nos restantes concelhos a população residente está acima da média nacional. Se atendermos à densidade populacional 23.5% dos concelhos apresentam valores inferiores à média nacional (Bragança, Chaves, Macedo de Cavaleiros e Mirandela). Convém salientar os valores da densidade populacional dos Concelhos do Porto, Vila Nova de Gaia e Matosinhos que apresentam valores muito acima da média nacional, destacando-se de entre estes o concelho do Porto com 5 785.8 hab/km².

As diferenças entre os municípios portugueses que integram o Eixo Atlântico são o reflexo da assimetria que existe entre o litoral do país e o seu interior. Os primeiros apresentam uma população residente mais elevada, como por exemplo Porto, Vila Nova de Gaia, Braga, Guimarães, Matosinhos e Vila Nova de Famalicão. Os segundos, apresentam uma população residente mais baixa, como por exemplo Macedo de Cavaleiros, Lamego, Bragança, Mirandela e Peso da Régua. Este é um fenómeno que se observa ao longo do território português.

Os municípios portugueses encontram-se classificados de acordo com a sua dimensão, definida em termos da sua capacidade financeira e da sua população (Decreto-lei 78/84 de 8 de Março). A classificação dos municípios encontra-se no quadro abaixo.

Quadro 17: Classificação dos Municípios Portugueses

Escalão	População	Fundo Equilíbrio Financeiro (FEF)	Classificação Administrativa
I	Menos de 10 000 Habitantes	Menos de 500 000€	Rural 3 ^a
II	Entre 10 000 e 25 000 Habitantes	Entre 500 000€ e 1 000 000€	Rural 2 ^o e de 3 ^a
III	Entre 25 000 e 50 000 Habitantes	Entre 1 000 000€ e 1 500 000€	Rural 2 ^a
IV	Entre 50 000 e 100 000 Habitantes	Entre 1 500 000€ e 2 500 000€	Rural 1 ^a
V	Mais de 100 000 Habitantes	Mais de 2 500 000€	Rural 1 ^a e Urbana

Adaptado da classificação do Decreto-Lei N^o 78/84 de 8 de Março

O Decreto-lei não incluiu os municípios de Lisboa e Porto porque definiu para estes municípios uma estrutura própria.

Inicialmente o Governo central associou a cada um dos escalões de municípios um modelo de organização administrativa, definindo o número de unidades funcionais e os níveis hierárquicos, estabelecendo assim uma estrutura rígida para os Municípios. No entanto, as alterações legislativas subsequentes foram progressivamente estabelecendo novas orientações na estrutura dos municípios, permitindo a flexibilidade, fazendo depender a estrutura dos municípios principalmente das despesas com o pessoal. A estrutura dos municípios foi evoluindo de uma estrutura que inicialmente era simples, unitária e rígida, na qual em muitos casos não existiam sub unidades nem chefias intermédias, para estruturas administrativas mais complexas cujo modelo de estruturação encontra expressão no modelo de estrutura divisionalizada (Mintzberg, 1995).

Quadro 18: Classificação dos Municípios Portugueses que Integram o Eixo Atlântico

População	Municípios
De 10 000 A 49 999	Bragança, Chaves, Lamego, Mirandela, Peso da Régua.
De 50 000 A 99 999	Penafiel, Viana do Castelo, Vila do Conde, Vila real.
De 100 000 A 199 999	Barcelos, Braga, Guimarães, Matosinhos, Vila Nova de Famalicão,
Mais de 200 00	Porto, Vila Nova de Gaia

Fonte: Construção própria.

Classificação de acordo com o Decreto-Lei Nº 78/84 de 8 de Março.

Em virtude dos valores de referência para o critério financeiro utilizado na classificação dos municípios se encontrar desactualizado, é geralmente utilizado, nas publicações oficiais, o critério da população. É com base no critério da população que se apresenta a classificação dos municípios que integram o Eixo Atlântico, apresentado no quadro acima.

4.1.1.1. A Governação Local na Administração Pública Portuguesa

A análise da Governação Local incidirá sobre a realidade do território continental, na qual se inserem os concelhos que integram o Eixo Atlântico. As normas que configuram o Governo e a Administração Local em Portugal são fundamentalmente de natureza estatal (ademais do Regulamento da Organização dos Serviços Municipais), nomeadamente:



- Constituição da República Portuguesa (VII Revisão Constitucional) art. 235 a.265. Título VIII.
- Decreto-Lei 115/2006 de 6/14/2006 Regulamenta a rede social, definindo o funcionamento e as competências dos seus órgãos, bem como os princípios e regras subjacentes aos instrumentos de planeamento.
- Decreto-Lei 115/2006 de 6/14/2006 Regulamenta a rede social, definindo o funcionamento e as competências dos seus órgãos, bem como os princípios e regras subjacentes aos instrumentos de planeamento.
- Decreto-Lei 78/84 de 8 de Março. Direcção Geral das Autarquias Locais
- Decreto-Lei 116/84 de 6/4/1984 Revê o regime de organização, funcionamento dos serviços técnico-administrativos das autarquias locais.
- Decreto-Lei 157/90 de 17/5/1990 Contratos programa com os municípios
- Decreto-Lei 200/2006 de 10/25/2006 Estabelece o regime geral de extinção, fusão e reestruturação de serviços públicos e de racionalização de efectivo.
- Decreto-Lei 232/2004 de 12/13/2004 Altera o Decreto-Lei n.º 268/2003, de 28 de Outubro, e aprova os Estatutos das Autoridades Metropolitanas de Transportes de Lisboa e do Porto
- Decreto-Lei 268/2003 de 10/28/2003 Cria a Autoridade Metropolitana de Transportes de Lisboa e a Autoridade Metropolitana de Transportes do Porto.
- Decreto-Lei 309/2002 de 12/16/2002 Regula a instalação e o financiamento de recintos de espectáculos, no âmbito das competências das câmaras municipais.
- Decreto-Lei 310/2002 de 12/18/2002 Regula o regime jurídico do licenciamento e fiscalização pelas câmaras municipais de actividades diversas anteriormente cometidas aos governos civis.
- Decreto-Lei 319/2001 de 10/12/2001 Contratos programa com os municípios
- Decreto-Lei 38/2008 de 3/7/2008 Densifica as regras referentes aos regimes de saneamento e de reequilíbrio financeiro municipal, bem como do Fundo de Regularização Municipal.
- Decreto-Lei 384/87 de 24/12/1984 Contratos programa com os municípios
- Decreto-Lei 412/89
- Decreto-Lei 5/91 de 8/1/1991 Estabelece o novo regime jurídico das assembleias distritais.

- Decreto-Lei 7/2003 de 1/15/2003 Regulamenta os consellos municipais de educación e aprova o proceso de elaboración de carta educativa, transferindo competencias para as autarquias locais.
- Decreto-Lei 7/2003 de 1/15/2003 Regulamenta os consellos municipais de educación e aprova o proceso de elaboración de carta educativa, transferindo competencias para as autarquias locais.
- Decreto-Lei 71/2007 de 3/27/2007 Aprova o novo estatuto do gestor público.
- Despacho 11262/2006 de 24/5/2006 Aprova o regulamento do concurso nacional de boas prácticas na administración local.
- Despacho 6480/2004 de 31/3/2004 Aprova o Regulamento do Concurso de Boas Práticas de Modernización Administrativa Autárquica.
- Despacho Conjunto 355/98 de 5/27/1998 Regula a tramitación do proceso de elaboración do relatório que instruí o proceso de creación de novos municipios.
- Lei 10/2003 de 13/5/2003 Estabelece o quadro de atribucións e competencias das áreas metropolitanas e o funcionamento dos seus órganos.
- Lei 11/2003 13/5/2003 Estabelece o regime de creación, o quadro de atribucións e competencias das comunidades intermunicipais de dereito público e o funcionamento dos seus órganos.
- Lei 11/82 de 2/6/1982 Lei de creación de novas freguesias
- Lei 118/82, de 19 de Abril
- Lei 124/97 de 27/11/1997 Altera a Lei n.º 142/85, de 18 de Novembro (Lei Quadro da Creación de Municipios).
- Lei 142/85 de 11/18/1985 Estabelece a Lei-quadro de creación dos municipios. Lei 44/85 de 13/9/1985 Altera o Decreto-lei 116/84.
- Lei 159/99 de 14/9/1999 Estabelece o quadro de transferencias de atribucións e competencias para as autarquias locais.
- Lei 169/99 de 18/9/1999 Estabelece o quadro de competencias assim como o regime jurídico de funcionamento dos órganos dos municipios e das freguesias
- Lei 175/99 de 21/9/1999. Estabelece o regime jurídico comum das asociacións de freguesias de dereito público.
- Lei 19/2004 de 20/5/2004 Regime e forma de creación dos servizos municipais de policía.
- Lei 19/98 de 28/4/1998 Lei de creación das rexións administrativas.

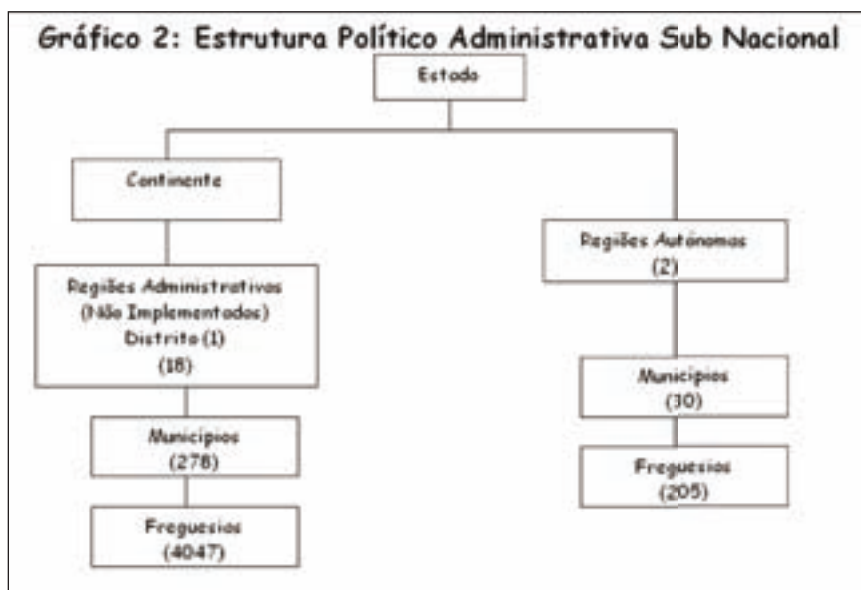


- Lei 2/2007 de 1/15/2007 Aprova a Lei das Finanças Locais.
- Lei 27/96 de 1/8/1996 Tutela administrativa.
- Lei 32/98 de 18/7/1998 Altera a Lei n.º 142/85, de 18 de Novembro (lei quadro da criação de municípios).
- Lei 4/2000 de 24/8/2000 Regime de referendo ao nível local.
- Lei 44/85 de 13/9/1985 Organização dos serviços municipais.
- Lei 48/99 de 16/6/1999 Estabelece o regime de instalação de novos municípios
- Lei 53-E/2006 de 12/29/2006 Aprova o regime geral das taxas das autarquias locais.
- Lei 53-F/2006 de 12/29/2006 Aprova o regime jurídico do sector empresarial local.
- Lei 53-F/2006 de 29/12/2006 Aprova o regime jurídico do sector empresarial local, revogando a Lei n.º 58/98, de 18 de Agosto.
- Lei 54/98 18/8/1998 Estabelece disposições relativas às associações representativas dos municípios e das freguesias.
- Lei 56/91 de 13/8/1991 Aprova a Lei-quadro das Regiões Administrativas.
- Lei 5-A/2002 de 1/11/2002 Primeira alteração à Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, que estabelece o quadro de competências, assim como o regime jurídico de funcionamento, dos órgãos dos municípios e das freguesias
- Lei 8/93 de 5/3/1993 Lei-quadro de criação de freguesias.
- Lei 93/2004 de 20/4/2004 Estatuto do pessoal dirigente das câmaras municipais e dos serviços municipalizados.
- Lei 96/99 de 17/7/1999 Altera o regime de organização e financiamento dos serviços técnico-administrativos das autarquias locais
- Lei 45/2008 de 27/08/2008 Estabelece o regime jurídico do associativismo municipal, revogando as Leis n.os 10/2003 e 11/2003, de 13 de Maio

A organização político-administrativa de Portugal baseia-se no modelo de estado unitário (art. 6, CRP), apresentado uma divisão administrativa organizada em três níveis (art. 236, nº 1 CRP): as freguesias, os municípios e as regiões administrativas. A primeira Constituição da República Portuguesa (CRP) aprovada após a revolução de 1974, e as subsequentes alterações, mantiveram a designação e as fronteiras geográficas da divisão administrativa que existia antes de 1974, estando previsto a extinção dos distritos quando forem criadas as regiões administrativas.

O texto constitucional consagrou a organização democrática das autarquias locais, atribuindo-lhes o estatuto de administração autónoma, definindo as relações entre o Estado e as comunidades locais. Naturalmente que ao longo dos anos houve ajustamento nesta divisão territorial, através da criação de novos municípios e freguesias para acomodar a dinâmica local.

No que concerne aos arquipélagos dos Açores e da Madeira, em virtude das características “geográficas, económicas, sociais e culturais e nas históricas aspirações autonomistas das populações insulares” (art. 225, CRP) foi criado um regime político-administrativo autónomico através da criação de Regiões Autónomas. Os arquipélagos dos Açores e da Madeira constituem Regiões Autónomas com um estatuto político-administrativo e órgãos próprios de governo. A autonomia insular é política e administrativa, dispondo de poderes legislativos e executivos próprios desempenhados através da Assembleia Regional e do Governo Regional. As Regiões Autónomas constituem uma excepção na organização política administrativa existente no território português.



Fonte: Construção própria.

1 - A extinguir com a criação das Regiões Administrativas. Praticamente é uma circunscrição da administração desconcentrada do Estado.

No continente, pese embora a constituição estabeleça a criação de regiões administrativas, estas nunca foram criadas. O debate que se gerou na sociedade portuguesa sobre as regiões culminou no referendo sobre a regionalização em



1998. O resultado maioritário a favor do ‘não’ constitui um revés na criação das regiões. Como as regiões administrativas não foram criadas persiste a divisão distrital, estabelecida em 1835, que compreende 18 distritos. Esta divisão territorial dispõe de dois órgãos: a Assembleia Distrital e o Conselho Consultivo. Os distritos, pese embora disponham de órgãos próprios, ‘não são mais do que circunscrições da administração desconcentrada do estado’ (DGAL, 2004:14). Na prática são raros os distritos em que estes órgãos funcionam.

A configuração do modelo de governo local que resulta do conjunto normativo que o sustenta, apresenta traços que o colocam numa situação intermédia entre a autonomia semi-plena e a autonomia restrita (Sá, 1999). A autonomia local assume as seguintes formas (Montalvo, 2003:57-58):

- Autonomia jurídica que resulta da personalização jurídica própria atribuída pela constituição;
- Auto-administração caracterizada pela existência de órgãos representativos eleitos, directa e indirectamente. Não há entidades nomeadas por pessoas exteriores à autarquia;
- Autodeterminação que resulta da capacidade das autarquias locais decidirem, através dos seus órgãos representativos, as orientações da sua actividade administrativa e as formas de as concretizarem, estando limitadas exclusivamente pelas normas legais;
- Autonomia normativa resultante do poder regulamentar das autarquias para disciplinar a prossecução de certos interesses próprios, desde que o âmbito material das normas não esteja confiado por lei a outra entidade pública.
- Autonomia administrativa que se traduz na capacidade de praticar actos jurídicos apenas sujeitos ao controlo judicial;
- Autonomia financeira que se traduz no direito da autarquia a dispor de receitas próprias e a afectá-las às despesas livremente aprovadas, de acordo com o orçamento próprio.

Como já foi referido acima, os três níveis de governo local dispõem de autonomia administrativa e financeira. Não há entre as regiões, os municípios e as freguesias uma dependência hierárquica ou controlo de poderes.

4.1.1.2. ESTRUTURA DO GOVERNO E ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DOS MUNICÍPIOS

Os municípios portugueses fazem parte da denominada Administração Autónoma, que consiste na auto administração de funções sociais organizadas segundo o princípio da representação. A consolidação da autonomia e do poder local foi sendo reforçado ao longo dos anos através de medidas de reforma que visaram concretizar os objectivos previstos constitucionalmente. A este respeito foram publicadas desde 1976 várias leis fundamentais para o reforço das atribuições, as competências e dos meios colocados à disposição das autarquias locais e dos seus órgãos¹³.

As atribuições e competências das autarquias locais estão definidas por lei, aplicando-se uniformemente em todos os concelhos, independentemente da dimensão dos municípios. Estas podem-se agrupar em duas áreas: funções e responsabilidades que resultam da natureza das autarquias locais e funções e responsabilidades que são delegadas pelo Estado (Pereira e Almeida, 1985). No primeiro caso estamos perante os serviços que são prestados às populações locais nomeadamente Equipamento Rural e Urbano, Energia, Transportes e Comunicações, Educação, Património, Cultura e Ciência, Tempos livres e Desporto, Saúde, Acção social, Habitação, Protecção Civil, Ambiente e Saneamento Básico, Defesa do Consumidor, Promoção do Desenvolvimento, Ordenamento do Território e Urbanismo, Polícia Municipal e Cooperação Externa (Lei 159/99, art. 13º). No segundo caso trata-se de funções que o estado vem transferindo da Administração Central ou dos serviços desconcentrados para as autarquias locais, como por exemplo a elaboração das cartas educativas, a acção social, a defesa do consumidor, o licenciamento e fiscalização de actividades diversas anteriormente cometidas aos Governos Cívicos e a educação (Decreto-lei nº 310/2002, de 18 de Dezembro¹⁴, Decreto-lei 144/2008, de 28 de Julho).

Para o cumprimento das atribuições estabelecidas na lei os municípios têm uma estrutura de governo que compreende uma assembleia com poderes deliberativos e um órgão executivo que são eleitos por sufrágio directo. As candidaturas eleitorais para estes órgãos podem ser feitas através dos partidos políticos, coligações de partidos ou por grupos de cidadãos.

13 Com a constituição de 1976, na qual se consagra a organização democrática das autarquias locais, foram definidos os princípios do estatuto jurídico e da sua autonomia financeira e administrativa. A concretização deste objectivo ocorreu pela primeira vez a través das Leis nº 77/79 de 25 de Outubro, Lei nº 1/79 de 2 de Janeiro. Posteriormente alargaram-se as atribuições e competências através de vária legislação.

14 Este diploma legal foi alterado pelos Decreto-lei nº 9/2007, de 17 de Janeiro, Decreto-lei nº 156/2004 de 30 de Junho e pela Portaria nº 144/2003, de 10 de Fevereiro.



Os órganos políticos representativos dos municípios são a Assembleia Municipal e a Câmara Municipal. A Assembleia Municipal é o órgão deliberativo do município e é constituído pelos membros eleitos directamente por sufrágio directo e universal, e por todos os Presidentes das Juntas de Freguesia da área de jurisdição do município. O número de membros eleitos directamente tem de exceder os restantes membros em pelo menos um membro. Compete à Assembleia Municipal, entre outras coisas, acompanhar e fiscalizar as actividades da Câmara Municipal, aprovar as posturas ou regulamentos, aprovar o plano e orçamento, conceder autorização para a contratação de empréstimos, estabelecer e fixar taxas municipais, autorizar a câmara a adquirir e alienar ou onerar bens imóveis (Lei 169/99 de 10/9 e Lei 5-A/2002 de 11/1).

No vértice da estrutura dos municípios situa-se a estrutura política, a Câmara Municipal, o órgão executivo, que é apoiada por unidades dela dependente. A Câmara Municipal é constituída pelo Presidente da Câmara e pelos Vereadores que são eleitos directamente através da representação proporcional, podendo variar entre um número máximo de 17 e mínimo de 5, consoante o número de eleitores do município (ver quadro abaixo).

Quadro 19: Distribuição dos Vereadores

Dimensão do Município	Nº de vereadores
Lisboa ⁽¹⁾	16
Porto ⁽¹⁾	12
> 100 000 habitantes	10
> 50 000 – 100 000 habitantes	8
> 10 000 – 50 000 habitantes	6
< 10 000 habitantes	4

Fonte: Lei 169/99

1 - Os municípios de Lisboa e Porto tiveram sempre um estatuto especial em virtude da sua densidade populacional e das implicações para a gestão desses espaços territoriais.

O Presidente da Câmara Municipal é o primeiro candidato da lista mais votada ou, em caso de vacatura do cargo, o que se lhe seguir na respectiva lista (Lei 169/99, art. 57º. É ao Presidente da Câmara Municipal que compete a superintendência e coordenação dos serviços municipais. Ele é ajudado no desempenho das suas competências e das competências do município pelos Vereadores.

Os Vereadores podem trabalhar no município em regime de tempo integral, em regime de tempo parcial ou de simples participação nas reuniões, sendo da res-

ponsabilidade do Presidente determinar o número de vereadores para cada um dos regimes bem como a definição das funções e competências a desempenhar por cada um, de acordo com os limites definidos na lei (Ver quadro abaixo). No entanto, a lei permite que a Câmara Municipal, sob proposta do respectivo presidente, fixe um número de vereadores (em regime de tempo inteiro e em regime de tempo parcial) superior ao limite previsto (Lei 169/99, N° 2, artº 58).

Quadro 20: Vereadores a Tempo Inteiro Por Dimensão de Município

Dimensão do Município	Limite Máximo de Vereadores a Tempo Inteiro
Lisboa	4
Porto	4
> 100 000 habitantes	3
> 20 000 – 100 000 habitantes	2
< 20 000 habitantes	1

Fonte: Lei 169/99.

No caso dos municípios do Norte de Portugal que integram o Eixo Atlântico o total de vereadores e a sua distribuição por regime encontra-se no quadro abaixo.

Quadro 21: Distribuição dos Vereadores nos Município do Norte de Portugal que integram o Eixo Atlântico

Concelho	Total Vereadores	Vereadores a Tempo Inteiro ⁽¹⁾	Vereadores Sem Pelouro
Barcelos	8	4	4
Braga	5	5	10
Bragança	7	4	3
Chaves	6	3	3
Guimarães	10	4	6
Lamego	6	3	3
Macedo de Cavaleiros	6	3	3
Matosinhos	10	5	5
Mirandela	6	3	3
Penafiel	8	5	3
Peso da Régua	7	4	3
Porto	12	6	6
Viana do Castelo	9	6	3
Vila do Conde	8	4	4



Vila Nova de Famalicão	10	5	5
Vila Nova de Gaia	10	6	4
Vila Real	6	3	3

Fonte: Inquérito, 2008 (internet).

1 - Compete à câmara municipal, sob proposta do respectivo presidente, fixar o número de vereadores em regime de tempo inteiro e meio tempo que exceda os limites previstos na lei (N. 2 do artº 58, Lei 169/99 de 18 de Setembro).

O Presidente da Câmara pode delegar ou subdelegar competências próprias nos Vereadores, enquanto membros do órgão executivo. As competências delegadas distribuídas pelos Vereadores denominam-se de pelouros, correspondendo a grandes áreas de intervenção dos municípios.

Pese embora os vereadores exerçam a orientação directa das actividades desenvolvidas nas unidades funcionais do município, é ao Presidente da Câmara que compete, em última instância, supervisionar e coordenar a gestão e a direcção do pessoal ao serviço do município.

No caso dos municípios que integram o Eixo Atlântico as competências delegadas pelo Presidente da Câmara aos Vereadores são as constantes no quadro abaixo.

Quadro 22: Pelouros Dos Municípios Portugueses que Integram o Eixo Atlântico

Acção Social
Actividades Económicas
Actividades Económicas e Protecção Civil (inclui os Recursos Humanos)
Actividades Económicas, Mercado Municipal, Cemitérios, Turismo
Administração Financeira, Patrimonial, Projectos, Obras Públicas e Protecção Civil
Administração Geral
Ambiente
Ambiente, Trânsito, Transportes e Parque de Viaturas
Ambiente; Qualidade Municipal; Segurança e Protecção Civil; Recursos Humanos; Juventude e Tempos Livres; Oficinas e Equipamentos Mecânicos.
Cooperação Externa
Cultura
Cultura e Ambiente, Saúde e Qualidade de Vida
Cultura, Acção Social, Turismo e Educação
Cultura, Turismo e Artesanato e Juventude

Cultura, Turismo e lazer
Desenvolvimento das Freguesias, Ambiente e Qualidade de Vida
Desenvolvimento Económico e Protecção Civil
Desporto
Educação
Educação, Acção Social, Cultura, Recursos Humanos, Terceira Idade, Deficiência
Educação, Cultura Desporto, Turismo, Serviços Urbanos
Educação, Desporto, Juventude, Acção Social e Aeródromo Municipal
Educação. Juventude e Inovação
Educação, Inclusão Social, Habitação Social, Cultura.
Empresarialização
Finanças
Gestão Económica e Financeira, Modernização Administrativa, Recursos Humanos
Gestão urbanística
Habitação e Acção Social
Habitação Social
Inclusão Social
Inovação e Novas Tecnologias
Juventude e Tempos Livres
Juventude, Ambiente, Inovação e Tecnologia, Equipamentos Municipais, Património, Toponímia
Licenciamento Urbanístico
Mobilidade
Modernização Administrativa, Finanças e Património e Jurídico e Contencioso
Obras Municipais, Águas e Saneamento
Obras Municipais, Águas e Saneamento, Parques Industriais e Apoio ao Investidor, Relações com as Freguesias, Desporto, Cooperação Externa.
Obras Particulares e Planeamento
Oficinas e Equipamentos Mecânicos
Parques Industriais e Apoio ao Investidor
Planeamento e Gestão Urbanística, Fiscalização e Contra-ordenações
Planeamento e Ordenamento do Território
Planeamento Estratégico
Planeamento Estratégico e Urbanismo
Qualidade Municipal
Recursos Humanos
Recursos Humanos, Saúde, Solidariedade Social e Voluntariado
Relações com as Freguesias



Saneamento básico, ambiente, Transportes e Energia
Saúde
Segurança e Protecção Civil
Termas
Trânsito, Polícia Municipal, Fiscalização Municipal, Protecção Civil, Vendedores Ambulantes e Licenciamento de Publicidade
Trânsito, Polícia Municipal, Fiscalização Municipal, Protecção Civil
Turismo
Urbanismo
Urbanismo e Mobilidade

Fonte: Inquérito, 2008.

Dos dados recolhidos sobre os pelouros foram raros os Pelouros coincidentes nos vários municípios que responderam aos inquéritos. Cada município, de acordo com a sua orientação estratégica e objectivos estrutura os respectivos pelouros, agrupando-os de acordo com as prioridades do executivo e a realidade socioeconómica do concelho. Assim, é possível identificar pelouros que compreendem áreas diversas e por vezes muito específicas como as termas, a empresarialização e o artesanato ou aeródromo municipal. Da análise das áreas identificadas nos pelouros, verifica-se que a área da Modernização Administrativa e das Novas tecnologias só é assumida como estratégica em três municípios. Há municípios em que as questões da inovação e da qualidade tem expressão ao nível do pelouros considerados.

A) A Estrutura e Organização Administrativa dos Municípios

A Câmara Municipal, enquanto órgão executivo, tem autonomia, nos termos definidos na lei, para propor a estrutura interna dos serviços que integram o município, incluindo o quadro de pessoal – chefias e funcionários. Esta proposta é submetida à Assembleia Municipal para aprovação.

A organização dos serviços procura garantir a prossecução dos objectivos, atribuições e competências dos municípios. Trata-se de uma tarefa que compreende a dimensão política e técnica e que visa responder às necessidades das missões de carácter permanente. Neste sentido, a lei estabelece a articulação entre o plano de actividades, o orçamento, a estrutura orgânica e o quadro de pessoal da Câmara Municipal. O factor financeiro é o principal factor condicionador da estrutura das Câmaras Municipais.

A figura abaixo apresenta a estrutura de governo e de organização administrativa dos municípios portugueses,



Fonte: Construção própria.

1 - Segundo Marcello Caetano 'trata-se de *empresas públicas* cujo empresário é o município, embora essas empresas não tenham personalidade jurídica: são autónomas mas estão integradas no concelho' (1982:348). Os serviços municipalizados têm autonomia administrativa e financeira, mas não estão integradas no município. Trata-se da primeira forma de exploração empresarial de serviços municipais, podendo ser considerados os antecessores das actuais empresas municipais.

A estrutura dos municípios compreende órgãos de *staff*, para apoio pessoal ao Presidente da Câmara e aos Vereadores, os Gabinetes de Apoio e Assessoria. O número de pessoas que integram estes gabinetes está fixado por lei, dependendo da dimensão do concelho.

No que concerne à estrutura linear da Câmara Municipal existem três níveis para além do nível executivo. Assim, nos municípios em que a participação no montante total do Fundo Geral Municipal é igual ou superior a 6% podem ser criadas Direcções Municipais. As Direcções Municipais são coordenadas por um Director Municipal, designado por escolha do Presidente da Câmara, encontrando-se na dependência directa do membro do executivo da câmara que detém o pelouro a que pertence a referida unidade orgânica. Na dependência das Direcções Municipais encontram-se os Departamentos Municipais.



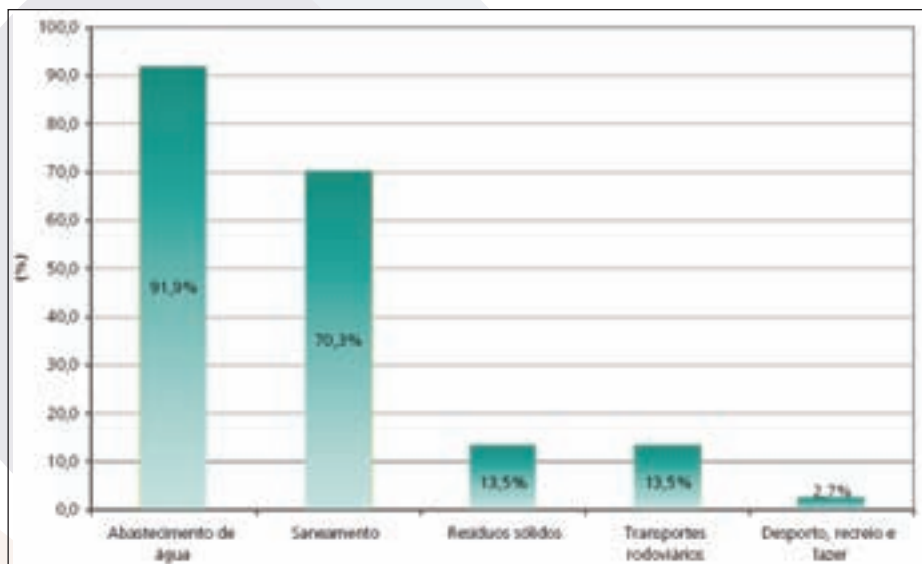
No caso dos Departamentos Municipais estes só podem ser criados nos municípios que têm uma participação no montante total do Fundo geral Municipal igual ou superior a 1,78%, com 10 000 ou mais habitantes (Decreto-lei Nº 93/2004, Art. 2ª, Nº 2).

No sentido de proporcionar maior f exibibilidade na prossecução de objectivos específicos com finalidade económica ou social no âmbito da actuação concelhia os municípios podem criar grupos de Projecto Municipal. O Projecto Municipal é uma unidade que possui um carácter temporário, interdisciplinar dependendo directamente da Câmara Municipal.

Por fim, os municípios podem criar, para a exploração de actividades directamente produtivas, Serviços Municipalizados. Os Serviços Municipalizados assumem a forma industrial e são explorados por conta e risco do município. De entre as actividades susceptíveis de municipalização predominam o tratamento e distribuição de água potável, o aproveitamento, tratamento e transformação de águas de esgotos e lixos e o transporte colectivo de passageiros.

Existem actualmente 35 Serviços Municipalizados em todo o continente (DGAL, 2006), distribuindo-se as suas actividades de acordo com o gráfico abaixo.

Gráfico 4: Áreas Funcionais Abrangidas Pelos Serviços Municipalizados (2005)



Fonte: DGAL, 2006.

Os serviços Municipalizados dispõem de órgãos próprios: o Conselho de Administração, órgão deliberativo e o Director-Delegado a quem é confiada a direcção técnica e a direcção administrativa do serviço, mas matérias que não são de competência do Conselho de Administração. O grau de autonomia dos Serviços Municipalizados difere de município para município pois resulta das deliberações de cada executivo em relação a esta matéria.

O número reduzido de serviços municipalizados indicia que os municípios estão a utilizar novas formas de prestação de bens e serviços, procurando assim inovar. Estas novas formas de organização das actividades serão abordadas mais à frente neste documento. Trata-se de uma mudança importante na estrutura e funcionamento dos municípios e que visa proporcionar serviços mais eficientes e com maior qualidade.

Como se pode verificar no quadro abaixo, esta tendência também está presente nos municípios portugueses que integram o Eixo Atlântico. Em 2005, somente três municípios dispunham de serviços municipalizados, representando 17.6% dos municípios.

Quadro 23: Municípios Portugueses que Integram o Eixo Atlântico com Serviços Municipalizados

Município	Serviço Municipalizado	Objecto
Matosinhos	S. M. Água e Saneamento da Câmara Municipal de Matosinhos	Abastecimento de água e tratamento de esgotos
Mirandela	S. M. de Águas de Mirandela	Fornecimento de água
Viana do Castelo	S. M. de saneamento Básico da Câmara Municipal de Viana do Castelo	Serviços de água, saneamento, águas residuais domésticas e resíduos sólidos urbanos

Fonte: “Administração Local em Números”, 2006.

As áreas de intervenção dos serviços municipalizados referem-se ao abastecimento público: águas, saneamento e recolha de lixo.

B) O Financiamento dos Municípios

Os municípios dispõem de receitas próprias resultantes da cobrança de impostos. Os impostos que revertem na totalidade para os municípios são (art. 10, Lei 2/2007): o imposto municipal sobre imóveis, o imposto municipal sobre as



transmissões onerosas de imóveis, o imposto municipal sobre veículos, o produto da cobrança de derramas, o produto da cobrança de taxas e preços resultantes da concessão de licenças e da prestação de serviços pelo município, o produto da participação nos recursos públicos. Para além das receitas de impostos os municípios dispõem de outras receitas, como por exemplo a cobrança de mais-valias, o produto de multas e coimas e os rendimentos de bens próprios, móveis e imóveis.

No entanto, o financiamento dos municípios ainda está muito dependente das transferências financeiras do Estado. Assim, para além das receitas próprias há a repartição de recursos públicos entre o Estado e os municípios. A Lei das Finanças Locais (Lei 2/2007) estabelece anualmente uma subvenção global para as autarquias locais, determinada a partir do Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF), cujo valor é igual a 25.3% da média aritmética simples das receitas dos impostos cobrados pelo Estado a título de rendimento das pessoas singulares (IRS), rendimento das pessoas colectivas (IRC) e valor acrescentado (IVA). Estas verbas são distribuídas entre os municípios e as freguesias segundo critérios definidos pela lei.

O Fundo de Equilíbrio Financeiro compreende uma componente que visa dotar os municípios de condições financeiras adequadas ao desempenho das suas atribuições, denominado de Fundo de Garantia Municipal (FGM). E uma componente que visa reforçar a coesão municipal, em particular reduzir as assimetrias, procurando beneficiar os municípios menos desenvolvidos, denominado Fundo de Coesão Municipal (FCM). Há também uma subvenção específica determinada a partir do Fundo Social Municipal (FSM) cujo valor corresponde às despesas relativas às atribuições e competências transferidas da Administração Central para os municípios.

Em situações excepcionais o Estado pode conceder subvenções específicas destinadas a fazer face a situações excepcionais ou para financiar investimentos através da celebração de contratos-programa. A Lei prevê ainda outras situações excepcionais em que estas subvenções podem ser atribuídas.

Por fim há as fontes de receitas dos municípios provenientes das taxas cobradas pela utilização dos seus serviços e as que provêm da gestão do património da autarquia local, designadas, no seu conjunto, por receitas próprias não fiscais.

C) O Pessoal dos Municípios

O Regime Jurídico do Pessoal das Autarquias locais entronca no regime geral da Administração Pública. As mudanças que ocorreram desde 2004 no estatuto do pessoal dirigente com as Leis 2/2004, Lei 4/2004 de 15 de Janeiro, o Decreto-lei 93/2204 de 20 de Abril, a Lei 51/2005 de 30 de Agosto e o Decreto-lei nº 104/2006 de 7 de Junho, introduziram alterações importantes no estatuto do pessoal dirigente. Alargou-se a possibilidade de criação do cargo de Director Municipal reduzindo-se a restrição imposta. Como já foi atrás referido, exige-se que este cargo só pode ser criado nos municípios com uma participação no montante total do Fundo de Garantia Municipal igual ou superior a 6%¹⁵. No que concerne ao cargo de Director de Departamento Municipal a criação deste cargo depende da participação do município no montante global do Fundo de Garantia Municipal igual ou superior a 1.78% ou em municípios com 10 000 ou mais habitantes. O recrutamento e forma de provimento dos dirigentes da Administração Local encontram-se sintetizados no quadro abaixo.

Quadro 24: Dirigentes na Administração Pública

Níveis Hierárquicos		Forma de Provimento	Recrutamento	Duração do mandato	Cargos da Administração Central	Cargos da Administração Local
Direção Superior	1º Grau	Por escolha	Licenciatura Com ou sem vinculo à Administração Pública	3 Anos, com limite de 12 anos consecutivos	Director Geral, Secretário-geral, Inspector-geral, Presidente	Director Municipal ⁽²⁾
	2ª Grau	Por escolha	Licenciatura Com ou sem vinculo à Administração Pública	3 Anos, com limite de 12 anos consecutivos	Sub Director Geral, Adjunto de Secretário-geral, Sub-inspector Geral, Vice-presidente	

15 Convém referir que inicialmente este cargo era restrito aos municípios de Lisboa e Porto. Posteriormente esta restrição desapareceu mas limitou-se a criação deste cargo à participação dos municípios no montante total do Fundo de Garantia Municipal igual ou superior a 6%.



Direcção Intermédia	1º Grau	Concurso	Licenciatura Vinculo à Administração Pública ⁽¹⁾ 6 Anos de experiência na AP	3 Anos, renováveis	Director de Serviço	Director de Departamento Municipal ⁽³⁾
	2ª Grau	Concurso	Licenciatura Vinculo à Administração Pública ⁽¹⁾ 4 Anos de experiência na AP	3 Anos, renováveis	Chefe de Divisão	Chefe de Divisão Municipal
	1º ou 2º Grau ⁽⁴⁾	Por escolha ⁽⁴⁾		Duração do mandato igual à duração do projecto.		Director de Projecto Municipal

Fonte: Lei 51/2005 de 30 de Agosto; Decreto-lei 104/2006 de 7 de Junho.

- 1 - Quando o concurso ficar deserto o recrutamento pode ser feito a pessoas fora da Administração Pública
- 2 - Caso o município tenha uma participação no montante total do Fundo de Garantia Municipal igual ou superior a 6%.
- 3 - Caso o município tenha uma participação no montante total do Fundo de Garantia Municipal igual ou superior a 1,78% ou em municípios com 10 000 habitantes ou mais.
- 4 - Por deliberação da câmara municipal, sob proposta do Presidente.

O estatuto impõe a obrigatoriedade dos dirigentes frequentarem formação específica em alta direcção para a administração autárquica. O quadro acima sintetiza os cargos de dirigente na Administração Pública Central e na Administração Local.

A caracterização do pessoal dos municípios que responderam ao inquérito apresenta-se um quadro resumo. Para efeitos de comparabilidade entre os municípios portugueses e os municípios Galegos que integram o Eixo Atlântico procedeu-se à agregação do pessoal em quatro grandes grupos: dirigentes, chefias intermédias (que inclui o pessoal técnico superior, técnico e técnico profissional), administrativos (que inclui o pessoal administrativo e auxiliar) e operários.

Quadro 25: Distribuição do Pessoal dos Municípios Por Categoria

	Total	Distribuição Por Sexo	
		Homens	Mulheres
Pessoal Dirigente	3.34%	3.73%	2.89%
Chefias Intermédias	16.93%	15.06%	19.09%
Pessoal Administrativo	22.35%	21.57%	23.25%
Operários	57.38%	59.64%	54.77%
	100%	100%	100%

Fonte: Inquérito, 2008.

O pessoal dos municípios apresenta uma estrutura da qual sobressai o peso do pessoal operário (57%), reflectindo a natureza operativa de muitas das actividades desenvolvidas. O peso das chefias intermédias, que para efeito de análise comparada inclui o pessoal técnico superior, técnico e técnico profissional, é pouco relevante quando comparado com outros grupos de pessoal. No que respeita à distribuição das pessoas por sexo observa-se um equilíbrio na distribuição.

Quadro 26: Distribuição do Pessoal dos Municípios (Forma de Provimento)

	Forma de Provimento		
	Pessoal do Quadro	Contrato Individual Trabalho	Outro
Pessoal Dirigente	89.06%	-	10.94%
Chefias Intermédias	88.80%	7.68%	3.52%
Pessoal Administrativo	94.49%	2.67%	2.84%
Operários	89.27%	5.80%	4.93%

Fonte: Inquérito, 2008.

A grande maioria do pessoal tem um vínculo permanente à Administração Local estando integrada no sistema de carreiras¹⁶.

A maioria dos Municípios (cerca de 70% dos inquiridos) elabora Plano de Formação para os seus funcionários. Como se pode observar no quando abaixo o número de funcionários que participam em acções de formação tem aumentado ao longo dos anos.

16 A Lei 2-A/2008 de 27 de Fevereiro introduziu importantes alterações no regime de vinculação e de carreiras da Função Pública, reservando para as funções de soberania a figura da nomeação. Para as restantes funções a relação jurídica de emprego público por contrato de trabalho.

**Quadro 27: Participantes em Acções de Formação**

Ano	Nº de Participantes
2006	1009
2005	1908
2004	580
2003	483

Fonte: Inquérito, 2008.

As áreas de formação são diversificadas, como se pode observar no quadro abaixo.

Quadro 28: Áreas de Formação

Áreas	Nº de Municípios
Contabilidade e Finanças	4
Direito	4
Recursos Humanos	3
Acção Social	3
Gestão Pública	2
Gestão	1
Economia	1
Informática	1
Comportamental	1
Qualidade Global	1
Organização Administrativa	1
Higiene e Saúde Trabalho	1
Prevenção Saúde	1

Fonte: Inquérito, 2008.

Há quatro áreas de formação que se destacam do conjunto das áreas indicadas pelos inquiridos: Contabilidade e Finanças, Direito, Recursos Humanos e Acção Social. Trata-se de áreas que nos últimos anos foram objecto de profundas alterações, nomeadamente com a introdução do Plano Oficial de Contabilidade para a Administração Local, o SIADAP e a criação da Rede Social. A área da modernização administrativa, Informática ou Novas Tecnologias parece que não mereceram a mesma atenção.

4.1.2. AS NOVAS FORMAS DE GOVERNAÇÃO LOCAL

As novas modalidades de prestação de serviços estão a alterar a estrutura e o funcionamento das câmaras municipais. Alguns estudos (Araújo e Rodrigues, 2006) sugerem que em alguns municípios a preocupação com a qualidade e eficiência na prestação dos serviços locais esteve na base da decisão de transferir para entidades externas a prestação de serviços locais, dependendo as soluções adoptadas do tipo de serviço em causa.

No que concerne ao modelo de organização e gestão para a prestação de serviços públicos existe, nas autarquias locais, vários modelos de prestação de serviços públicos. Esta variedade de modelos permite aos municípios estruturar a prestação de bens e serviços públicos de forma flexível e ajustadas às necessidades e especificidades locais. As modalidades de prestação de serviços assumem três formas distintas, que se encontram descritas no quadro abaixo.

Quadro 29: Modalidades de Gestão Pública Local

Modalidade	Descrição	Tipo de Serviços
Gestão Directa	Quando os bens e serviços são produzidos e prestados pelos serviços municipais da Câmara Municipal.	Serviços Municipais Serviços Municipalizados
Gestão Indirecta	Quando os serviços são prestados por entidades nas quais a Câmara Municipal delegou competências para a realização de algumas das suas atribuições.	Empresas Municipais Associações sem Fins Lucrativos Fundações Freguesias Concessões
Gestão Inter Organizacional	Quando há uma gestão mista em que a prestação de serviços inclui outras entidades para além da Câmara Municipal	Associações de Municípios Áreas Metropolitanas Protocolos Contratos Programa Acordos de Colaboração

Fonte: Elaboração própria.

Na gestão directa o município assume a responsabilidade pelo fornecimento de bens e serviços integrando os mesmos na sua estrutura hierárquica. Trata-se da abordagem clássica de fornecimento de serviços na qual compete ao município a organização e gestão das actividades necessárias ao cumprimento das suas atribuições e competências. Enquadram-se nesta modalidade os serviços municipais e os serviços municipalizados.



A necessidade de responder a novas exigências na prestação dos serviços e a encontrar formas alternativas de organização das actividades esteve na origem da autonomização da prestação de serviços com o recurso a entidades externas as quais desempenham actividades delegadas pelos municípios. São vários os motivos que levam à utilização da gestão indirecta. Segundo Araújo e Rodrigues (2006) as preocupações com a qualidade e a eficiência foram determinantes na escolha desta solução.

Por fim, a complexidade dos problemas e a procura de outros parceiros que possam contribuir com o seu conhecimento e recursos para a resolução dos problemas incentivou a cooperação e a colaboração entre os municípios e outras entidades para a prestação de serviços. As parcerias e o desenvolvimento da gestão inter organizacional surgem como uma modalidade alternativa aos modelos anteriores e que procura trazer para a arena pública outros parceiros ou criar dinâmicas de cooperação entre organizações públicas ou entre organizações públicas e privadas.

Importa salientar que a delegação de competências dos municípios para entidades externas tem vindo a aumentar desde o estabelecimento do regime de organização e funcionamento do poder local, consagrado na Constituição de 1976. A modalidade de gestão directa ainda é aquela que assume maior importância na gestão dos serviços públicos. No entanto, esta modalidade tem vindo a perder terreno para formas de gestão indirecta e gestão interorganizacional através da delegação de competências para as freguesias, as empresas municipais, as associações de municípios, as fundações e para outras entidades públicas e privadas. Este fenómeno é visível em várias áreas, mas surge com mais frequência nas áreas do abastecimento público, resíduos sólidos e o desporto, cultura e lazer.

4.1.2.1. Variável de Gestão Pública Local

A preocupação com a governação local e, em particular a procura de novas soluções para resolver os problemas através da cooperação remonta ao início do século passado. O modelo de governação da Administração Local, pese embora a sua debilidade durante o período do Estado Novo, apresentou manifestações de cooperação entre os municípios, cooperação que tinha enquadramento legal (ver Lei nº 88 de 7 de Agosto de 1913). Aliás, dadas as características dos municípios e a escala que alguns problemas assumem estes têm, por vezes, de partilhar com outros municípios um conjunto de recursos e infra estruturas. Por exemplo, há rios que atravessam vários concelhos, o mesmo acontece com as

vias de comunicações, e há infra estruturas que servem ou podem servir populações de vários concelhos. Também as pessoas muitas vezes vivem num concelho e exercem a sua actividade profissional noutra concelho. Todas estas questões, e outras como a realização de economias de escala, levantam problemas que extravasam, muitas vezes, os limites territoriais dos concelhos. Os municípios não podem viver de costas voltadas uns para os outros. A proximidade leva a que surjam interdependências ou problemas comuns que requerem o desenvolvimento de iniciativas conjuntas.

A dinâmica das novas formas de governação local só começa a surgir de forma consistente com a autonomia do poder local e a transferência para os municípios de novas atribuições e competências. A criação nos anos 70 de agrupamentos de municípios integrados na figura dos Gabinetes de Apoio Técnico (GATs) e os instrumentos para promover os ‘investimentos intermunicipais’ criados na década de 80, os denominados ‘empreendimentos intermunicipais’, “procuravam envolver técnica e financeiramente municípios e departamentos da administração central” (Decreto-Lei 118/82, de 19 de Abril). Estas formas de associativismo visaram suprir as debilidades de natureza técnica e financeira que existiam nos municípios na altura e, portanto, limitados na amplitude dos seus objectivos. Na verdade, os GATs tinham uma função de assessoria técnica aos municípios, nomeadamente na emissão de pareceres, na elaboração de projectos de obras e outros empreendimentos e no levantamento de carências de infra estruturas e equipamentos. Com o desenvolvimento do poder local e o reforço das capacidades técnicas e financeiras dos municípios o objectivo destas estruturas esgotou-se e hoje são praticamente meras extensões das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional, desenvolvendo uma actividade reduzida. Existem, actualmente 13 GATs compreendendo, em média, 6 municípios (DGAL, 2006).

A institucionalização do associativismo municipal surge em 1981, com a publicação da primeira lei das associações de municípios de direito público (Lei nº 266/81 de 15 de Setembro). Mas é com o Decreto-Lei n.º 99/84 de 29 de Março que surgem as Associações de Municípios, estabelecendo este diploma o regime jurídico comum das associações de municípios de direito público. Posteriormente foi introduzida uma alteração legislativa com o Decreto-Lei n.º 412/89, de 29 de Novembro, dando novos passos que contribuíram para o reforço do associativismo. Contudo esta iniciativa ficou aquém das expectativas. Na verdade, o Decreto-Lei nº 412/89, de 29 de Novembro, impediu as associações de municípios de dispor de um quadro de pessoal próprio, limitou



a sua actividade ao exercício de competências delegadas pelos municípios e estabeleceu um modelo de financiamento limitado o que constituiu um constrangimento ao desenvolvimento de actividades supra-municipais. Mas foi um contributo importante no quadro regulamentar das autarquias locais ao alargar os arranjos institucionais, rompendo com o modelo tradicional hierárquico. A esta legislação seguiu-se, mais tarde nova legislação¹⁷ e novas modalidades de associativismo que contribuíram para alargar o âmbito de intervenção dos municípios. Existem actualmente 30 associações de municípios¹⁸. As modalidades de associativismo podem assumir outras formas que o quadro abaixo sintetiza.

Quadro 30: Modelos de Associativismo

Forma Organizativa	Promoção da Cooperaçào	Flexibilidade de Gestào
Associação de Municípios	Favorável ao desenvolvimento de parcerias entre municípios.	Desfavorável. Sujeitas ao regime de realização de despesas e de contratação pública e ao regime de pessoal das autarquias.
Associação sem Fins Lucrativos	Favorável ao desenvolvimento de parcerias.	Limitações ao nível da tomada de decisão. Sujeitas ao regime das despesas públicas.
Fundação	Favorável ao desenvolvimento de parcerias.	Favorável. Possibilidade de criação de estruturas que permitam um gestão eficaz e eficiente.
Empresa Municipal e Intermunicipal	Favorável ao desenvolvimento de parcerias.	Favorável, mas sujeitas à tutela inspectiva do governo.
Sociedade de Capitais maioritariamente Públicos	Favorável ao desenvolvimento de parcerias.	Favorável, mas sujeitas à tutela inspectiva do governo.
Sociedade de Capitais Místos com Participação Pública Minoritária	Favorável ao desenvolvimento de parcerias.	Favorável.
Cooperativa de Interesse Público ou Régies Cooperativas	Favorável ao desenvolvimento de parcerias.	Favorável.

17 Lei 172/99 de 26 de Setembro., revogada pela Lei 11/2003 de 13/5/2003

18 Com a publicação da Lei 11/2003 de 13 de Maio foram criadas as Associações Intermunicipais de Fins Específicos. O número de associações referido resulta das associações criadas ao abrigo da referida lei e das associações existente que adaptaram os respectivos estatutos à Lei 11/2003.

Associações de Desenvolvimento Regional	Favorável ao desenvolvimento de parcerias.	Favorável
Associações de Cooperação Transfronteiriça	Favorável ao desenvolvimento de parcerias	Favorável

Fonte: Adaptado de Comissão de Coordenação da Região Norte, 1998.

A experiência de associativismo e de criação de estruturas para lidar com os problemas municipais e intermunicipais mostra que as autarquias locais foram capazes de aproveitar o quadro legal existente para envolver os actores locais na procura de soluções, apesar das limitações e por vezes da indefinição da legislação. Na verdade, a legislação sobre a cooperação inter institucional é dispersa e só recentemente o legislador regulou alguns aspectos desta cooperação, nomeadamente as parcerias público privado.

O quadro legal existente, embora limitado, já prevê alguma variedade nas modalidades de cooperação das autarquias locais que lhes permitem desenvolver uma dinâmica institucional de parcerias para procurar lidar com os problemas que requerem a conjugação de esforços. As modalidades organizativas de associativismo, ao apresentarem configurações variáveis de organização e funcionamento, permitem a escolha quanto ao modelo que mais se adapta ao domínio e objectivos da intervenção. No entanto existem algumas limitações que condicionam a utilização destes instrumentos, nomeadamente: a) a falta de clarificação das competências que podem ser exercidas por estas estruturas; b) a ausência de inovação no desenho destas estruturas e clarificação da flexibilidade organizativa; c) a debilidade do modelo de financiamento, dispondo de recursos próprios escassos e d) a intervenção tutelar assente no mero controlo de legalidade (CCR, 1998).

A) As Áreas Metropolitanas e as Comunidades Intermunicipais

Em virtude da inexistência de regiões administrativas e face à necessidade de estruturas intermédias que lidem com os problemas de ordem supra municipal como o planeamento regional e as infra estruturas de carácter intermunicipal, o Governo Central procurou favorecer o agrupamento dos municípios, promovendo o associativismo. A Lei n.º 10/2003 de 13 de Maio estabeleceu o regime de criação, o quadro de atribuições, as competências e o funcionamento dos órgãos de dois tipos de áreas metropolitanas: as Grandes Áreas Metropolitanas

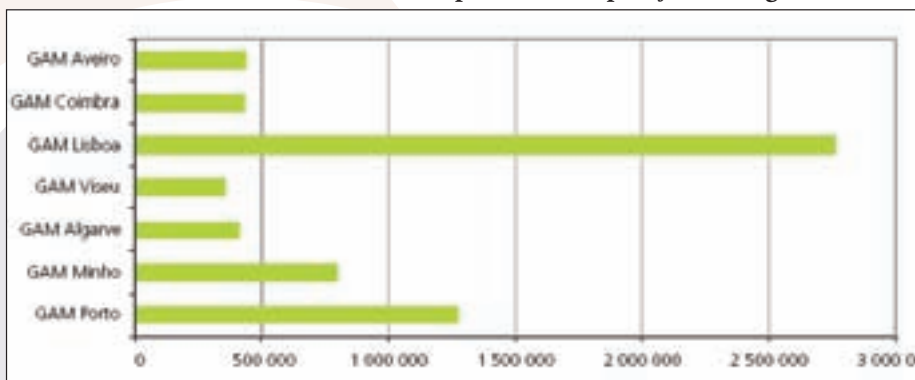


e as Comunidades Urbanas¹⁹. As áreas metropolitanas são pessoas colectivas públicas de natureza associativa e de âmbito territorial que visam a prossecução de interesses comuns aos municípios que as integram.

As áreas metropolitanas não são uma figura nova na Governação Local em Portugal. Na verdade já existiam desde 1991 duas áreas metropolitanas, criadas pela Lei 44/91 de 2 de Agosto, em Lisboa e no Porto. No entanto o governo decidiu alargar a criação de áreas metropolitanas aos restantes municípios do país com a aprovação da Lei 10/2003, revogando a lei anterior.

As áreas metropolitanas são constituídas por municípios ligados entre si por um nexo de continuidade territorial e podem ser de dois tipos: Grandes Áreas Metropolitanas (GAM) e Comunidades Urbanas (ComUrb). As GAM compreendem obrigatoriamente um mínimo de nove municípios contíguos com, pelo menos, 350 000 habitantes. Cada área metropolitana dispõe de estatutos próprios e uma estrutura que compreende uma Assembleia Metropolitana, uma Junta Metropolitana e um Conselho Metropolitanano. Em 2006, encontravam-se instituídas em concreto 7 GAMs (DGAL, 2006).

Gráfico 5: Grandes Áreas Metropolitanas e População Abrangida



Fonte: DGAL, 2006.

19 A Lei 45/2008 de 27 de Agosto que revoga as Leis 10/2203 e 11/2003 convertendo as áreas metropolitanas e as comunidades intermunicipais de fins gerais em Comunidades Intermunicipais (CIM), correspondentes às unidades territoriais definidas com base nas NUTS III. A lei prevê também a fusão de CIM, desde que sejam contíguas e integrem a mesma NUT II, assumindo o âmbito regional. Está também previsto a criação da área metropolitana de Lisboa e área metropolitana do Porto, que na nova versão têm um âmbito territorial mais alargado. Por fim está previsto a criação de associações de municípios de fins específicos. Em virtude destas mudanças estarem ainda em curso a análise centrar-se-á na organização em extinção.

Como e se pode observar no quadro acima as GAM apresentam uma dimensão populacional elevada, destacando-se o caso da GAM de Lisboa. No que concerne aos concelhos que integram o Eixo Atlântico eles estavam integrados em duas GAMs: a Grande Área Metropolitana do Minho (Concelhos de Barcelos, Braga, Guimarães e Vila Nova de Famalicão) e a Grande Área Metropolitana do Porto (Concelhos de Matosinhos, Porto, Vila do Conde e Vila Nova de Gaia) A constituição destas áreas e a população residente nos concelhos que as integram encontram-se no quadro abaixo.

Quadro 31: Concelhos da Grande Área Metropolitana do Minho

Concelho	População
Amares	19 290
Barcelos	123 831
Braga	170 858
Cabeceiras de Basto	17 775
Fafe	53 528
Guimarães	161 876
Póvoa de Lanhoso	23 657
Terras de Bouro	7 955
Vieira do Minho	14 474
Vila Nova de Famalicão	131 690
Vila Verde	48 122
Vizela	23 528
Total	796 584

Fonte: DGAAL, 2006.

Quadro 32: Concelhos da Grande Área Metropolitana do Porto

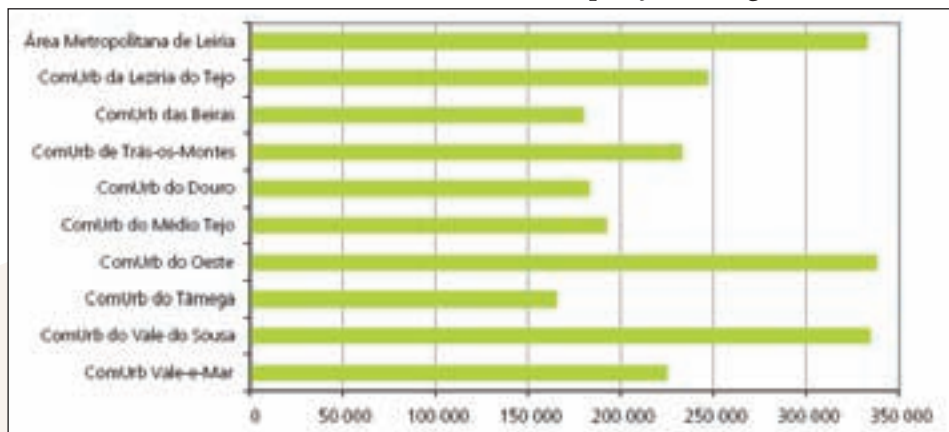
Concelho	População
Espinho	31 703
Gondomar	169 239
Maia	130 254
Matosinhos	168 451
Porto	238 954
Póvoa de Varzim	65 452
Valongo	91 274
Vila do Conde	75 981
Vila Nova de Gaia	300 868
Total	1 272 176

Fonte: DGAAL, 2006.



As ComUrb compreendem obrigatoriamente um mínimo de três municípios contíguos com, pelo menos, 150 000 habitantes. Os órgãos das ComUrb são a Assembleia da Comunidade Urbana, a Junta da Comunidade Urbana e o Conselho da Comunidade Urbana. Encontram-se instituídas em concreto 10 ComUrbs (DGAL, 2006). Na região norte de Portugal existiam cinco ComUrbs (Douro, Trás-os-Montes, Tâmega, Vale do Sousa e Vale e Mar).

Gráfico 6: Comunidades Urbanas e População Abrangida



Fonte: DGAL, 2006.

A distribuição da população nas ComUrb encontra-se mais equilibrada, pese embora se destaquem pela sua dimensão os casos de Leiria, Oeste e Vale do Sousa.

No que concerne aos concelhos que integram o Eixo Atlântico eles estavam integrados em quatro ComUrbs: a Comunidade Urbana de Trás-os-Montes (Concelhos de Bragança, Chaves, Macedo de Cavaleiros e Mirandela), a Comunidade Urbana do Douro (Concelhos de Lamego, Peso da Régua e Vila real) a Comunidade urbana do Vale do Sousa (Concelho de Penafiel) e a Comunidade Urbana Vale-e-Mar (Concelho de Viana do Castelo). A constituição destas áreas e a população residente nos concelhos que as integram encontram-se no quadro abaixo.

**Quadro 33: Concelhos da Comunidade
Urbana de Trás-os-Montes**

Concelho	População
Alfândega da Fé	5 688
Boticas	6 116
Bragança	34 744
Chaves	44 186
Freixo de Espada à Cinta	4 014
Macedo de Cavaleiros	17 210
Miranda do Douro	7 707
Mirandela	25 780
Mogadouro	10 792
Montalegre	12 150
Ribeira de Pena	7 251
Valpaços	19 154
Vila Flor	7 737
Vila Pouca de Aguiar	15 100
Vimioso	5 105
Vinhais	10 051
Total	232 815

Fonte: DGAL, 2006.

**Quadro 34: Concelhos da Comunidade
Urbana do Douro**

Concelho	População
Alijó	13 492
Armamar	7 318
Carraceda de Ansiães	7 220
Lamego	27 054
Mesão Frio	4 652
Murça	6 476
Peso da Régua	17 987
Sabrosa	6 835
Santa Marta de Penaguião	8 400
São João da Pesqueira	8 367
Tabuaço	6 501
Torre de Moncorvo	9 408
Vila Nova de Foz Côa	8 249
Vila real	50 499
Total	50 499

Fonte: DGAL, 2006.



As GAM e as ComUrb foram criadas com o objectivo de articular os investimento municipais de interesse supramunicipal ou intermunicipal, coordenar as actuações entre os municípios e os serviços da administração central nas áreas relativas a infra-estruturas de saneamento básico e de abastecimento público, saúde, educação, ambiente e conservação da natureza, segurança e protecção civil, acessibilidades e transportes, planeamento e gestão estratégica, económica e social, entre outros (Lei 10/2003, art. 6º, N. 1).

Nos casos em que os municípios desejem associar-se para a criação de áreas metropolitanas e não reúnam os requisitos impostos pela lei estas podiam criar Comunidades Intermunicipais que podiam ser de dois tipos: Comunidades Intermunicipais de Fins Gerais e Associações de Municípios de Fins Específicos (Lei 11/2003 de 13 de Maio). As Comunidades Intermunicipais são pessoas colectivas de direito público, criadas por vários municípios para a realização de interesses comuns.

No caso das Comunidades Intermunicipais de Fins Gerais estas são constituídas por municípios ligados entre si por um nexo territorial. Os órgãos destas estruturas são a Assembleia Intermunicipal, o Conselho Directivo e a Comissão Consultiva Intermunicipal. Existem actualmente 2 Comunidades Intermunicipais de Fins Gerais.

As Associações de Municípios de Fins Específicos são criadas para a realização de interesses específicos comuns aos municípios que as integram. Enquadram-se neste grupo as associações de municípios atrás referidos.

As Comunidades Intermunicipais

Como já foi referido atrás o modelo de cooperação intermunicipal atrás referido foi substituído pelas denominadas Comunidades Intermunicipais (CIM), instituídas pela Lei 45/2008 de 27 de Agosto, que revogou as Leis 10/2003 e 11/2003 de 13 de Maio.

O novo modelo de associativismo intermunicipal propõe a criação de duas modalidades de associativismo a) de fins múltiplos (as denominadas Comunidades Intermunicipais – CIM) e b) de fins específicos (as associações de municípios) (artº 2º).

As CIM são constituídas por municípios ligados entre si por um nexo territorial, definidas com base nas NUTS III. No caso das Áreas Metropolitanas do Porto e Lisboa estas mantêm-se mas alargam o seu espaço territorial.

As competências das CIMs compreendem o planeamento e o desenvolvimento económico, social e ambiental do território abrangido e as relações inter governamentais entre outras.

Os órgãos constituintes das CIMs compreendem uma Assembleia Intermunicipal e o Conselho Executivo. O primeiro constituído pelos membros das Assembleias Municipais eleitos de forma proporcional. O segundo, o Conselho Executivo, é constituído pelos presidentes das câmaras de cada um dos municípios que integram a CIM.

As CIM podem ter serviços de apoio técnico e administrativo e dispõem de quadro de pessoal próprio, o que é inovador. Comparativamente com o modelo anterior foram dados passos significativos no que respeita à sua constituição e forma de funcionamento. No início de 2009 estavam instituídas duas Áreas Metropolitanas (Porto e Lisboa) e 22 comunidades intermunicipais.

Ainda no âmbito da cooperação intermunicipal importa referir a experiência desenvolvida pelos municípios de Braga, Guimarães, Vila Nova de Famalicão e Barcelos, sob a designação de Quadrilátero, que surgiu no âmbito do programa das Redes Urbanas para a Competitividade e Inovação. Partindo de uma lógica de trabalho em parceria o Quadrilátero está a consolidar um programa estratégico de cooperação entre estes municípios assente em cinco áreas: novas tecnologias, mobilidade, regeneração, cooperação e qualificação empresarial e potencial humano.

O desenvolvimento do associativismo municipal constitui uma oportunidade para que os municípios identifiquem iniciativas e projectos conjuntos permitindo a identificação de soluções mais sustentáveis para a resolução de problemas comuns. Consoante a democracia local se foi consolidando e as competências dos municípios se alargaram a cooperação intermunicipal foi assumindo um papel estratégico na procura de soluções para problemas partilhados ou cujo âmbito ultrapassa as fronteiras territoriais dos municípios.

B) A Prestação de Serviços Públicos

Os municípios, as associações de municípios e as regiões administrativas podem criar empresas de âmbito municipal, intermunicipal e regional, dotadas de capitais próprios, para a exploração de actividades que prossigam fins de reconhecido interesse público e cujo objecto se contenha no âmbito das respectivas atribuições. Estas empresas podem ser públicas, de capitais públicos e, ainda, de capitais maioritariamente públicos.

exemplo, em determinadas zonas é necessária uma intervenção global, dirigida para diferentes aspectos da realidade procurando integrar de forma articulada as vertentes económica, social e cultural. As diferentes modalidades de cooperação oferecem potencialidades na promoção e consolidação da democracia local consubstanciada na participação dos actores locais e cidadãos nestas estruturas, mas é necessários encontrar outras formas de organização.

A participação dos actores locais nos projectos e iniciativas locais é hoje uma questão fundamental na consolidação do poder local e da cidadania. Esta participação compreende o recurso a modelos de organização baseados na colaboração voluntária e portanto num enquadramento legal mais flexível. Por exemplo, a criação de redes que promovam a aproximação entre comunidades que partilham problemas idênticos favorecendo o aparecimento de soluções que resultem da partilha de conhecimentos e da complementaridade entre espaços. Na acção social os municípios estão a desenvolver trabalho de parcerias na identificação das medidas de política social. Estas parcerias permitem respostas mais eficazes a nível local. Tal como Bogason (2000) refere, nas condições pós modernas actuais as políticas públicas não são criadas só por uma organização, mas por uma rede de actores que desenvolvem uma acção colectiva numa determinada área que necessitam de aceder aos poderes públicos com a legitimidade, recursos financeiros e conhecimento que detêm.



Em síntese podemos identificar três modelos de organização das actividades na Administração Local:

Quadro 35: Modelos de Gestão Pública Local

Hierarquia	Mercado	Networks
<p>Modelo baseado nos estudos sobre burocracia de Max Weber, apresentando as seguintes características:</p> <ul style="list-style-type: none">- Actividades organizadas de acordo com uma hierarquia formal;- Responsabilidade directa pelo fornecimento de serviços;- Estrutura centralizada;- Sistema impessoal de regras;- Ênfase nos <i>inputs</i>, nas regras e procedimentos;- Coordenação realizada através das relações hierárquicas;- Confiança nas regras e nos registos.	<p>Abordagem da Nova Gestão Pública iniciada durante a década de 80, sob influência da teoria económica e do <i>managerialismo</i>, apresentando as seguintes características:</p> <ul style="list-style-type: none">- Actividades organizadas com os recursos a organizações autónomas e semi-autónomas;- Recurso ao mercado para o fornecimento de bens e serviços;- Estrutura descentralizada;- Ênfase nos resultados;- Coordenação através dos mecanismos de mercado;- Flexibilidade e autonomia de gestão.	<p>A governação de <i>networks</i> como um novo processo de coordenação das actividades, apresentando as seguintes características:</p> <ul style="list-style-type: none">- Enfatiza as relações inter organizacionais;- Concentra-se no tipo e natureza das relações envolvidas entre diferentes actores;- Assume que há vantagem em reunir competências que estão dispersas e cuja convergência produz soluções mais adequadas para a resolução dos problemas;- A Administração Pública é um parceiro que procura encontrar respostas para os problemas recorrendo a parcerias;- As relações entre a Administração Pública e os outros actores caracterizam-se pela reciprocidade, negociação e interdependência.

Fonte: Elaboração própria.

Os mecanismos de governações acima referidos têm também expressão nas modalidades de prestação de serviços. O quadro abaixo apresenta a distribuição das várias actividades dos municípios com base no modelo de gestão utilizado para os concelhos do Eixo Atlântico do Norte de Portugal.

Quadro 36: Modalidades de Gestão Pública Nos Municípios do Eixo Atlântico

Modalidade	Descrição	Peso Relativo
Gestão directa	Organização do próprio Concelho	33%
	Gestão directa mediante órgão especializado (órgão desconcentrado)	1%
	Organismos autónomos locais	1%
	Entidades Públicas Empresariais locais	6%
	Sociedade comercial exclusivamente de participação local	2%
	Fundação pública	3%
Gestão intergovernamental	Administração Geral do Estado	-
	CCDR-N	3%
	Gabinete de Apoio Técnico (GAT)	3%
	Governos Cívicos	3%
	Mancomunidade	-
	Áreas Metropolitanas	-
	GAM	2%
	ComUrb	1%
	Comunidade Intermunicipal de Fim Geral	-
Gestão relacional	Concessão	4%
	Consórcio local (só Concelhos)	-
	Convénios com outros Concelhos	5%
	Consorcio (Entidade local e outras Administrações Públicas)	1%
	Sociedade comercial (capital parcial da Entidade Local)	4%
	Cooperativa (capital parcial da Entidade Local)	-
	Associação de Municípios	8%
	Associação de Desenvolvimento Regional	1%
	Empresas privadas	1%
	Outros actores não governamentais (Terceiro Sector, Fundação, Associações de diverso carácter,)	9%
	Cooperação transfronteiriça (Eixo Atlântico, CTC, Uniminho GAL)	7%
Total	100%	

Fonte: Inquérito, 2008.



Da análise das modalidades de prestação de serviços públicos para os concelhos do Norte de Portugal que integram o Eixo Atlântico, ver quadro acima, verifica-se que, em termos globais, a gestão directa é responsável por 46% das actividades desenvolvidas, a gestão intergovernamental por 12% das actividades e a gestão relacional por 40% das actividades.

Tradicionalmente a gestão municipal baseava-se na gestão directa, assumindo o município a responsabilidade directa pela maioria das actividades desenvolvidas e serviços oferecidos aos cidadãos. A integração de serviços na estrutura dos municípios era a forma usual de assegurar a prestação de serviços.

O aumento das competências dos municípios, a complexidade dos problemas, a necessidade de prestar serviços com mais qualidade, associado ao aparecimento de novas formas de organização das actividades, conduziu à procura de novas formas para responder aos desafios que se vão colocando. A gestão das relações interorganizacionais assume, no contexto da gestão pública local, a modalidade que assume maior importância a seguir à gestão directa. Ela reflecte a complexidade que caracteriza o ambiente em que funcionam os municípios, assumindo particular destaque as relações com outros actores não governamentais (9%), as associações de municípios (8%) e a cooperação transfronteiriça (7%), à qual não é alheio o facto de estarmos perante municípios que fazem parte de uma euro região.

4.1.2.2. Modernização e Variável de e-Administração

A modernização administrativa e as novas tecnologias são temas que estão na agenda política dos municípios. Trata-se de áreas cuja transversalidade assume particular importância e que tem um impacto importante sobre o funcionamento dos municípios e a vida dos cidadãos. Nos municípios objecto deste estudo estas são áreas consideradas importantes. A maioria dos inquiridos (cerca de 93%) considera a modernização administrativa e a gestão pública como duas áreas importantes em termos de mudança. Imediatamente a seguir, embora com uma percentagem de resposta inferior (cerca de 82%) aparecem as questões da cidadania e da participação dos cidadãos. A este respeito um dos inquiridos afirmava que “a área da modernização mais importante é a gestão pública. A cidadania vem depois” (Entrevista, 2008/02/22).

A modernização administrativa é vista pelos inquiridos como uma actividade importante, a qual é geralmente impulsionada pelos Vereadores (48% das respostas), pelos Dirigentes (39% das respostas) e pelos Presidentes de Câmara (13% das respostas). Em todos os municípios há iniciativas de modernização

em curso expressando os inquiridos a importância e a necessidades dessas iniciativas na área da qualidade, da gestão de processos, dos sistemas de informação, da introdução das novas tecnologias. “Aquilo que é essencial é as ações e práticas de melhoria da gestão pública” (Entrevista, 2008/02/22). Para ter uma perspectiva alargada das iniciativas de modernização que foram desenvolvidas ou estão em curso apresenta-se o quadro abaixo que sintetiza, para os municípios do Norte de Portugal que integram o Eixo Atlântico e que responderam ao inquérito, a percentagem de municípios envolvidos nas várias iniciativas de modernização.

Quadro 37: Iniciativas de Modernização

Grandes Categorias de Melhoria Continua	Iniciativas	Percentagem
Certificação da Qualidade	CAF	20%
	EFQM	10%
	Cartas de Qualidade	20%
	ISO 9000:2004	60%
	ISO9001	20%
Auditoria Interna	Plano Estratégico de Melhoria Continua	10%
	Simplificação Administrativa	20%
	Gestão de Processos	20%
	Avaliação de Serviços	100%
Sociedade do Conhecimento	Website	100%
	Informatização de Processos	40%
	Serviços online	30%
Atendimento ao Município	Gabinete do Município	30%
	Criação de Linha Azul	40%
	Call Center	10%
Participação do Cidadão	Participação nas Assembleias Municipais	100%
	Referendo Local	-
	Participação Individual	100%
	Participação no PDM	100%
	Participação no Plano de Urbanização	100%
	Conselhos Municipais	60%
	Livros de Reclamações	100%
Agenda 21	40%	

Fonte: Inquérito, 2008.



O levantamento das iniciativas de modernização em curso e/ou concluídas elencadas no quadro acima mostra que há entre os municípios inquiridos uma grande dinâmica e diversidade de medidas de modernização. Nem todas as iniciativas foram implementadas em todos os serviços municipais. Actuando numa perspectiva incremental alguns municípios começaram a implementar estas iniciativas em alguns serviços, como por exemplo serviços de Planeamento e Gestão Urbanística, Administração Geral, Recursos Humanos, Transportes Urbanos, Água e Saneamento para posteriormente alargar estas medidas a outros serviços. Há no entanto municípios que se encontram num processo de modernização mais avançado tendo todos os seus serviços certificados pela CAF e EFQM havendo um município que está classificado no primeiro nível de excelência. As iniciativas no âmbito da qualidade e as novas tecnologias têm sido, de acordo com os inquiridos, as áreas impulsores da modernização. Começando geralmente a modernização numa determinada área, havendo a intenção de a alargar a outras áreas.

A criação de postos únicos de atendimento, os chamados Gabinetes do Município, tem sido outra das iniciativas de modernização das câmaras municipais. Estes postos únicos de atendimento ao cidadão têm funcionado como instigadores da mudança uma vez que ao estarem constantemente confrontados com as solicitações dos munícipes vão pressionando os serviços de retaguarda para que as respostas sejam rápidas e eficientes.

Importa referir que algumas das iniciativas de modernização elencadas são imposições legais. É o caso da avaliação de serviços, o Livro de Reclamações, a participação nas Assembleias Municipais, a participação no Plano Director Municipal e no Plano de Urbanização.

A gestão do processo de modernização recorre, na sua maioria, a medidas avulsas, umas orientadas pela introdução de novas tecnologias, outras em resultado de propostas provenientes dos dirigentes ou dos responsáveis políticos. Como referia um inquirido “a abordagem é gradual conforme as circunstâncias e as oportunidades” (Entrevista, 2007/06/13). Uma das áreas que é transversal a todos os municípios no que concerne à modernização é a área da informática. É esta área que está a impulsionar a modernização administrativa em muitos municípios.

Há quatro municípios que referem a existência de um Plano de Modernização e de uma equipa formal constituída para a implementação da modernização.

Nos restantes não há um plano de modernização nem uma equipa formal constituída. Alguns inquiridos referem a existência de grupos informais para lidar com as questões da modernização. Não há, na maioria dos municípios, uma estrutura formal responsável pela área da modernização.

O Simplex Autárquico

A preocupação com a simplificação administrativa que teve expressão na Administração Central através do programa Simplex foi alargado à Administração Local pela versão autárquica do mesmo, abrindo a participação das autarquias locais ao esforço de simplificação. O programa que se iniciou com nove autarquias incluía em início de 2009 cerca de 38 municípios entre os quais se encontram municípios que integram o Eixo Atlântico. As medidas desenvolvidas no âmbito deste programa compreendem as questões intersectoriais (que dependem da colaboração entre a Administração Central e Local; intermunicipais (que dependem da articulação entre municípios) e municipais (que dependem exclusivamente de cada autarquia). Trata-se de um programa que se orienta pelas ideias da consulta pública, da transparência e da prestação de contas.

Sociedade do Conhecimento e Novas tecnologias

No que concerne às iniciativas da sociedade do conhecimento e à introdução de novas tecnologias verifica-se que há um elevado número de municípios que já iniciaram processos de modernização ou estão em vias de os iniciar. As iniciativas desenvolvidas compreendem a informatização de processos administrativos, a prestação de serviços online, a disponibilização de formulários e regulamentos na página Web do município para download e a desmaterialização de processos, a emissão de factura electrónica e ordens de pagamento e o gabinete do município. Importa salientar que para a maioria dos municípios inquiridos estas iniciativas são desenvolvidas de forma casuística sem a elaboração de um plano de modernização. É a introdução das novas tecnologias que tem despoletado e guiado as iniciativas de modernização, não havendo portanto, na maioria dos casos uma orientação estratégica integrada e definida com um propósito claro.

Esta abordagem está contudo a sofrer uma inflexão em virtude do desafio lançado pelo Governo Central no âmbito do Programa Operacional para a Sociedade do Conhecimento (POS_Conhecimento). Este programa integra o projecto Cidades e Regiões Digitais que tem como objectivo desenvolver a sociedade da informação e do conhecimento ao nível regional de forma a criar competências



que criem valor económico para as regiões, aumentem a qualidade de vida dos cidadãos, promovam a competitividades das empresas e o seu desenvolvimento sustentado. Para responder a este desafios os municípios desenvolveram projectos e delinearum uma estratégia planeada de desenvolvimento da sociedade da informação, procurando assim responder ao desafio de estimular a utilização generalizada das tecnologias da informação. É neste contexto que os municípios referem este projecto como ‘o guarda chuva’ que abarca tudo (Entrevista, 2007/06/13). A criação de Portais Únicos (Gaia Global, BragaDigital, PortoDigital...) os quais agregam vária informação e vários sites é uma das faces visíveis destes projectos.

Quadro 38: Projectos Cidades e Regiões Digitais

Projecto	Objectivos Gerais	Municípios
Braga Digital	Desenvolvimento sustentado da cidade. Promoção do bem-estar dos cidadãos. Promoção e facilitação do acesso à informação, à cultura e à formação. Melhoria dos serviços da Administração Local e do atendimento ao cidadão. Promoção do emprego, da Infoexclusão.	Braga
Gaia Global	Criação de um espaço digital. Proporciona mais um meio (o digital) para acesso a informação e serviços com uma clara orientação para as suas necessidades.	Vila Nova de Gaia
Porto Digital	Contribuir para a evolução para uma sociedade da Informação e do Conhecimento. Dar um salto qualitativo ao nível das infra-estruturas de suporte à utilização das TICs na educação cobrindo todo o percurso desde o ensino básico até ao ensino universitário e aos laboratórios de I&D. Aumentar a competitividade do tecido empresarial da Cidade do Porto e torná-la mais atractiva para o investimento externo. Reduzir a ineficiência e aproximar os cidadãos da Administração Pública. Melhorar a qualidade de vida urbana dos habitantes, trabalhadores e visitantes da Cidade do Porto.	Porto

Trás-os-Montes Digital	Colocar ao alcance de toda a população da região de Trás-os-Montes e Alto Douro, um conjunto alargado de produtos e serviços, que contribuam para melhorar as condições de vida dos residentes desta região, recorrendo para tal ao uso massificado das novas tecnologias da informação e da comunicação. Com a sua implementação vai certamente ser melhorado o acesso à comunicação, disseminada de forma mais transparente a informação entre os cidadãos e as respectivas administrações locais e disponibilizados serviços vitais para o encurtamento das distâncias existentes nesta matéria, entre o litoral e o interior transmontano.	Envolve 32 municípios entre os quais: Macedo de Cavaleiros, Mirandela, Chaves, Peso da Régua, Vila Real e Lamego
Vale do Sousa Digital	Simplificação e agilização da vida quotidiana dos Cidadãos e Empresas no seu relacionamento com os serviços públicos locais e regionais. Modernização das autarquias locais a nível de funcionamento interno e de relacionamento com os municípios. Fomento da participação dos Cidadãos na vida sociocultural e política dos Municípios e da Região. Melhoria do nível de qualificação dos Cidadãos e Emprego. Promoção do ecossistema empresarial e clusters industriais da Região. Dinamização das actividades económicas e o mercado regional. Criação de oportunidades de emprego atractivas para os jovens. Modernização da actividade empresarial e industrial	Envolve seis municípios entre os quais Penafiel.
Valimar Digital	Criação do Portal Regional Valimar Digital Criação de um Governo Electrónico Local em Banda Larga Reformulação dos sítios Internet autárquicos Prestação de serviços on-line Criação de uma Intranet Autárquica em Banda Larga.	Envolve seis municípios entre os quais Viana do Castelo.

Fonte: www.cidadesdigitais.pt.

Como foi referido o projecto Redes e Cidades Digitais está a ser uma oportunidade para os municípios delinarem uma estratégia e um plano integra-



do de modernização que extravasa as questões administrativas e internas dos municípios. Eles têm um alcance social e económico visando nomeadamente as questões da participação e da cidadania, acesso à internet grátis, a inovação tecnológica, proporcionar condições para aumentar a competitividade das empresas e o investimento e aproximar os cidadãos da Administração Pública. Em todos os projectos há a preocupação de envolver vários parceiros públicos e privados. A gestão dos projectos é realizada por uma equipa com um responsável pela sua execução. Da análise dos projectos aprovados e em curso verifica-se que os municípios proponentes procuraram aproveitar os recursos disponíveis pelos fundos da UE para iniciar um processo de modernização e mudança cuja extensão terá grande impacto ao nível dos concelhos.

4.1.3. CONCLUSÕES

No contexto actual em que os padrões sociais, culturais e económicos estão em mudança a modernização administrativa surge como uma área estratégica em qualquer organização pública. A capacidade das organizações responderem aos desafios com os quais são permanentemente confrontadas passa pelo desenvolvimento das competências e mecanismos que lhe permitam perceber a informação proveniente do ambiente, processar essa informação e responder em conformidade através dos ajustamentos estratégicos e operacionais adequados. A melhoria dos serviços actuais, a oferta de novos serviços locais, a promoção da qualidade de vida dos cidadãos, a criação de condições que permitam o investimento do sector produtivo, com o concomitante desenvolvimento do tecido económico, passa, em boa medida, pela capacidades dos municípios em encontrar respostas em momento oportuno.

É numa perspectiva integrada e articulada que o processo de modernização e mudança deve ser entendido. A modernização administrava é uma decisão estratégica que procura orientar a organização de forma integrada e articulada procedendo aos ajustamentos estruturais e operacionais necessários para as necessidades emergentes de uma economia e sociedade cada vez mais exigente e ávida de participar na resoluções dos problemas locais. Trata-se de uma abordagem que não pode ser casuística sob pena das respostas encontradas perderem a consistência necessária para responder articuladamente aos novo desafios.

A modernização administrativa é, em primeiro lugar uma opção política que deve ter expressão formal nas áreas definidas para os diferentes pelouros. Este é o primeiro sinal da importânci que se procura dar à modernização administrativa no seio do município. A criação de uma estrutura responsável pela

dinamização, desenvolvimento e planeamento das iniciativas de mudanças é o segundo passo para uma abordagem que se pretende integrada e sistemática não só no que concerne à fase do desenvolvimento e implementação da mudança, mas principalmente no acompanhamento e consolidação das novas práticas.

Da análise dos municípios do Norte de Portugal que integram o Eixo Análise encontramos uma realidade diversificada em, termos demográficos e territoriais. Esta diversidade reflecte-se na estrutura dos municípios e na definição das suas áreas prioritárias de intervenção expressas nos pelouros atribuídos aos vereadores que integram o executivo camarário, para além das áreas que são uma preocupação transversal dos municípios que resultam das competências próprias. Pese embora todos os municípios inquiridos estejam envolvidos em processos de mudança com maior ou menos amplitude, só dois municípios assumem a área da modernização como parte integrante dos pelouros definidos.

O mesmo se passa relativamente ao planeamento e estratégia de modernização. Só dois municípios desenvolveram uma abordagem estruturada de mudança definindo uma estratégia e plano de mudança. A inexistência de uma unidade que seja responsável pela modernização, independentemente da forma que possa revestir, condiciona uma abordagem mais sistemática e integrada da modernização e eventualmente mais coerente. Observa-se que, em parte, esta tarefa tem sido assumida pelos responsáveis da área da informática. Sem embargo do trabalho meritório que estes profissionais estão a desenvolver a modernização está a ser dirigida pelas ferramentas informática e não por uma visão e uma estratégia de modernização que vise propósitos claros para o futuro do município.

É o caso do projecto Redes e Cidades Digitais colmatou esta deficiência uma vez que obrigou a um exercício de reflexão e à definição de uma estratégia para o desenvolvimento da sociedade da informação. E do conhecimento. No entanto trata-se de um projecto de características mais amplas que visa o desenvolvimento sustentado das regiões e necessita de projectos mais detalhados. Muito deste trabalho ainda está por fazer.

No que concerne às modalidades de gestão pública verifica-se que os municípios vêm enveredando por novas formas de prestação de serviços público e por novas formas de relacionamento com outras. O associativismo e a cooperação intermunicipal tem assumido um papel crescente nas actividades dos municípios o que se traduz num incremento as relações interorganizacionais. Gerir a rede de actores que se relacionam com o município e desenvolver as competências necessárias para o sucesso neste relacionamento é um desafio que da gestão municipal.



4.2. CARACTERIZACIÓN DE LOS ENCUESTADOS EN LOS CONCELLOS DEL EIXO ATLÁNTICO DE GALICIA

El Estudio ha sido desarrollado sobre la base de una encuesta enviada a los Concellos gallegos que integran el Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular, repartidos como sigue:

- A Coruña: A Coruña, Santiago de Compostela, Ferrol, Carballo, y Santa Uxía de Riveira.
- Lugo: Lugo, Monforte de Lemos, Viveiro y Sarria.
- Ourense: Ourense, Verín, O Barco de Valedorras y O Carballiño.
- Pontevedra: Vigo, Pontevedra, Vilagarcía de Arousa y Lalín.

Las encuestas se remitieron por correo electrónico entre marzo y septiembre de 2008. En paralelo se realizó un seguimiento telefónico con los diferentes interlocutores que los 17 Concellos implicaron en la elaboración del cuestionario.

Del total de Concellos integrantes del Eixo Atlántico por la parte gallega, respondieron al Cuestionario y/o a la Ficha de Buenas Prácticas 11, 4 en la Provincia de A Coruña, 3 en la de Ourense, 2 en la de Lugo y 2 en la de Pontevedra. El número total de participantes (que no de contactados) fue de 18 personas, entre electos y empleados públicos locales, algunos del mismo Concello.

En relación con los datos concretos extraídos del cuestionario hay diversos elementos de valor vinculados al perfil de los entrevistados.

Cuadro 39: Estructura Edad

Edad	Frecuencia
25 – 35	4
36 – 40	6
41 – 45	4
46 – 50	3
Más de 50	1
Total	18

Fuente: Encuesta, 2008.

Observamos como la franja de edad mayoritaria (10) que participó en el cuestionario es relativamente joven, entre 25 y 40 años, implicación que va deca-

yendo a medida que aumenta la edad del/a participante. En todo caso la parte más activa en la cumplimentación del cuestionario (14) no pasa de los 45 años.

La mayor parte de los encuestados disponen de una formación superior, (Licenciatura), con algun posgrado y un doctorado. La formación de entrada de los participantes está dominada, preeminentemente por los perfiles de derecho, economía e informática, y en lugar más lejano, ciencias políticas y geografía e historia. Esta cuestión podrá sufrir una modificación a futuro con la entrada en vigor de los nuevos títulos de la enseñanza superior, que tras el Acuerdo de Bolonia y la nueva normativa (estatal y gallega) sobre títulos universitarios va a integrar a los diplomados en la categoría de licenciados (a excepción de las ingenierías que llevan un ritmo de adaptación diferente).

Cuadro 40: Formación

Formación	Frecuencia	Porcentaje
Bachillerato	-	
Licenciatura	10	100%
Master	-	
Doctorado	1 ¹	
Total	10	100%

Fuente: Encuesta, 2008.

Cuadro 41: Área de Formación de los Encuestados²

Área de Formación	Frecuencia	Porcentaje
Administración Pública	-	
Ciencia Política	1	10%
Gestión Pública	-	
Gestión	-	
Economía	2	20%
Derecho	4	40%
Filosofía	-	
Arquitectura	-	
Sociología	-	
Geografía e Historia	1	10%
Ingeniería Civil	-	
Matemática Aplicada	-	
Ing. Electrotéc. E Informática	-	
Educación	-	



Ing. Sist. Informática	2	20%
Ing. Calidad	-	
Ing. Informática de Gestión	-	
Total	10	100%

Fuente: Encuesta, 2008.

El dato anterior, hay que conectarlo con la categoría profesional que es desempeñada por los participantes en el cuestionario. Sólo así es posible analizar la visión que los técnicos tienen de la organización, y la que la propia organización local proyecta sobre el estudio y las conclusiones. De esta forma podemos comentar que, son los perfiles jurídicos y transversales de los Secretarios los que orientan algunas de las informaciones que aparecen en los cuestionarios; complementados con los perfiles de técnicos departamentales (sectoriales) que aportan información general pero desde la visión de sus respectivos departamentos. Como veremos más adelante, esto denota una incompleta visión transversal de la política de modernización local que estamos analizando.

Cuadro 42: Categoría Profesional

Categoría	Frecuencia
Alcalde	-
Teniente Alcalde	1
Concejal/a	-
Secretario/a	2
Director de Depart. Municipal	1
Jefe/a Servicio, Sección...	5 ³
Asesor	-
Otros	-
Total	9

Fuente: Encuesta 2008.

Las cuestiones previas de perfil son de gran relevancia para el análisis de la gestión pública local y de sus procesos de reforma y modernización, ya que no en todos los casos se facilitan visiones “monopúblicas”, esto es, desde la experiencia de lo público y local. Algunos de los encuestados provienen de las organizaciones privadas, otros de diferentes niveles de gobierno y administración (Estado y/o Comunidad Autónoma), lo que favorece la perspectiva de análisis y amplía el rango de información y percepción que los entrevistados aportan al estudio.

Cuadro 43: Experiencia Profesional

Experiencia Profesional	Si	No
Experiencia Sector Privado	3	
Experiencia Sector Público	6	
Subtotal		
Tipo Organización Pública		
Administración Central	1	
Administración Autonómica		-
Administración Local	8	
Empresa Pública		-
Total	9	

Fuente: Encuesta, 2008.

El número de participantes en el cuestionario que tiene experiencia en el sector público es superior al del sector privado (100% más), fundamentalmente centrado en el ámbito local. Un tercio de ellos aportan visiones de gestión y cultura organizativa de la empresa privada a las organizaciones locales. Todo ello hace que el cómputo general de años acumulados de experiencia del sector público sea de 70, frente a 19 años en el sector privado, para el total de los implicados en el estudio.

Podemos concluir que el perfil de los/as entrevistados/as responde a la de una persona, técnico de administración local (general o especial), de entre 25 y 45 años, con una licenciatura en derecho y economía, y una experiencia mayoritaria en el sector público, en concreto en el ámbito local.

4.2.1. CARACTERIZACIÓN DE LOS CONCELLOS

Los Concellos en Galicia representan el tercer nivel de Gobierno y Administración, reconocido en la Constitución Española, el Estatuto de Autonomía de Galicia y la Carta Europea de Autonomía Local.

Si bien este es el planteamiento normativo, desde el punto de vista jurídico se constata una clara dependencia normativa del régimen local realizado desde las bases del Estado, y desde el desarrollo autonómico, *bifrontismo* que algunos exacerbaban a través de la figura del *trifrontismo* al cual se incorpora el nivel comunitario.



El plano institucional no es ajeno a esta dinámica del *bifrontismo* local, quedando pocos espacios para la participación del municipalismo en el ámbito autonómico, reservados, en todo caso, en la Ley de Administración Local de Galicia a través de las Comisiones de Cooperación Local y de Delimitación Territorial. Al poder local, tan sólo le queda la interlocución ante la Comunidad Autónoma y la Administración General del Estado, a través de las figuras más representativas del asociacionismo local, como son la FEGAMP y el Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular.

Sucesivos estudios de Márquez (2004, 2006, 2007 y 2008) y Varela (2005, 2006, 2008 y 2009), dan cuenta de esta situación, donde desde la perspectiva normativa e institucional se deja a los Gobiernos y Administraciones locales ante una situación complicada para el desarrollo económico, la formulación de políticas públicas y la gestión de los servicios públicos. Es en este marco donde se mueven las políticas de modernización local, y sobre él volveremos más adelante.

Como vimos en capítulos anteriores, desde el punto de vista intergubernamental y multinivel, y al contrario de lo que sucede en Portugal con las Autarquías Locais, los Gobiernos y Administraciones Locales españolas y gallegas tienen un marco jurídico estable, un sistema uniforme de asignación de responsabilidades y competencias que, de nuevo, es sistemáticamente incumplido, obligando a los municipios de mayor población a asumir las denominadas “competencias impropias”. Lo que incrementa el grado de complejidad de las políticas públicas locales, así como su complejidad de gestión; a lo que hay que sumar el incremento de la demanda de servicios públicos que el ciudadano le reclama de una forma insistente.

En estudios anteriores realizados para el Eixo Atlántico ya fueron caracterizados territorial y sociodemográficamente los Concellos de Galicia (Figueiredo y Viña, 1996; Bouzada, Figueiredo e Souto, 2005; Sa, Rio, Rojo, y Varela, 2006), en el entorno multinivel que les engloba, como es la Euroregión Galicia-Norte de Portugal. Antes López Mira (2000) y Márquez (2004) anunciaban que los Concellos en Galicia están sometidos a una dinámica basada en el inframunicipalismo y la geometría variable, en virtud de la cual la población ocupa un territorio disperso para los 315 Municipios de la Comunidad Autónoma (y 3.800 parroquias), desintegrando la ocupación del espacio físico en parroquias rurales, entidades locales menores y núcleos de población que suman casi la mitad de todas las existentes en el conjunto de España (aproximadamente 31.000 en la Comunidad Autónoma).

Como datos se pueden citar las siguientes cifras de población en Galicia: de los aproximadamente 2.700.000 habitantes que residen en Galicia, tan un 17% vive en Concellos menores de 5.000 habitantes; el 35% lo hace en Municipios con población comprendida entre 5.000 y 20.000 habitantes; un 11% en Concellos de entre 20.000 y 50.000 habitantes; y el 37% restante vive en ciudades de más de 50.000 vecinos. Como vemos un reparto desigual de la población que nos habla de una trama urbano-rural difusa, dispersión de la población, de un, en definitiva, fenómeno urbano matizado (un poco más de un tercio de la población de Galicia).

El panorama para los Concellos que integran el Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular, responde pues a estos patrones de articulación del espacio territorial. 17 Gobiernos y Administraciones locales que integran una misma realidad pero que, cuando menos, forman parte de hasta tres realidades político-administrativas locales: las que tienen que ver con la trama metropolitana de Galicia (+200.000 habitantes), las relacionadas con la malla urbana gallega (entre 20.000 y 100.000 habitantes, incluido Ourense), y aquellas que responden al modelo mayoritario de Concellos propio de la Comunidad Autónoma: las ciudades intermedias y villas (menos de 20.000 habitantes).

Cuadro 44: Caracterización de los Concellos Gallegos del Eixo Atlántico

Concello	Población	Área Km ²	Densidad Poblacional (hab/Km ²)
Vigo	294.772	109,06	2.702,95
A Coruña	244.388	37,83	6.460,14
Ourense	107.186	84,55	1.267,68
Santiago de Compostela	93.712	220,00	425,97
Lugo	93.853	329,78	284,60
Pontevedra	80.202	118,28	678,04
Ferrol	75.181	82,65	909,62
Vilagarcía de Arousa	36.743	44,24	830,60
Carballo	30.091	186,09	161,70
Santa Uxía de Riveira	27.181	68,83	394,91
Lalín	20.867	326,83	63,85
Monforte de Lemos	19.311	199,52	96,79



Viveiro	15.706	109,34	143,65
Verín	13.991	94,07	148,74
O Barco de Valedorras	13.943	85,69	162,72
O Carballiño	13.838	54,38	254,48
Sarriá	13.422	184,62	72,70
Media de los Concellos Gallegos del Eixo Atlántico	1.194.387	2.336,07	471,19

Fuente: Elaboración propia siguiendo, "Revisión del Padrón Municipal a 1-1-2007 e Instituto Geográfico Nacional" (www.ine.es).

Tras una rápida lectura al cuadro anterior, nos damos cuenta de que la ecuación que extrae de la división entre la población y la superficie de los Municipios que integran el Eixo Atlántico, las realidades poblacionales son absolutamente dispares. De forma que las grandes urbes no son las que tienen los Municipios más extensos (sino todo lo contrario en el caso de A Coruña), ni las villas intermedias son las que tienen una extensión menor (Lugo es la de mayor superficie de las 17).

En todo caso estamos ante una trama urbano-rural, liderada por ciudades y villas intermedias que aglutina a un total de 1.194.736 habitantes y ocupa el 2.336,07 km² del territorio de la Comunidad Autónoma de Galicia. En ellas, 10 de las 17 tienen la población comprendida entre los 10.000 y los 50.000 habitantes (205.093 vecinos); mientras que las 7 grandes ciudades incorporan al grueso de la población urbana del Eixo gallego (un total de 989.294 vecinos).

Al igual que en el caso de los Municipios portugueses que participan en el Eixo Atlántico, las asimetrías entre el interior y la costa atlántica son claras, mostrando un mapa local diverso, con algunos puntos de equilibrio en el interior de las provincias de Ourense y Lugo, precisamente en torno a sus capitales y a los diferentes centros comarcales de ambas provincias.

De esta forma tenemos que los elementos básicos de los Gobiernos y Administraciones locales del Eixo Atlántico: territorio y población, otorgan una amplia variedad de opciones al tercer elemento que integra las realidades locales: la organización y la gestión. Porque lo que sí tenemos es una estructura formal, derivada de las normas de régimen local, que tanto en España como en Galicia, establecen una tipología uniforme y estática en virtud de la población (Ley

7/1985 de las Bases del Régimen Local); siguiendo esta pauta los Concellos gallegos. Existe así una primera gran diferencia estructural entre los Concellos gallegos y portugueses, que deviene de su clasificación en virtud de la población y no de su marco económico (como es el caso de los segundos). La población vincula de este modo un marco de competencias que deben ser cumplidas por todos los Concellos que se encuentren en dicho tramo de población.

Cuadro 45: Clasificación de los Municipios Españoles y Gallegos

Tipo	Población
I	Menos de 5.000 Habitantes
II	Entre 5.001 y 20.000 Habitantes
III	Entre 20.001 y 50.000 Habitantes
IV	Más de 50.001

Fuente: Elaboración propia.

La población se convierte en una de las variables más destacadas para el análisis de los servicios públicos y su gestión, puesto que el régimen local, en su Ley de Bases, así lo establece en los artículos 25.1 (servicios locales) y 85.1 y 2 (fines y formas de prestación de dichos servicios), además del 86.1 relativo a la iniciativa pública local para el ejercicio de actividades económicas.

Tanto para los primeros como para los segundos, la Ley estatal 7/1985 recoge en sus artículos 25 y 26 la estructura competencial genérica que deben cumplir todos los Concellos; lo mismo se establece en la regulación local autonómica, Ley 5/1997 de Administración Local de Galicia, que sigue sus pasos. Así el catálogo básico de obligaciones de prestación de servicios se vincularía al número de vecinos empadronados en cada uno de los Concellos tal y como sigue: para aquellos que tienen en su padrón más de 5.000 habitantes, para los que sobrepasan los 20.000, y finalmente para los que van más allá de los 50.000 vecinos:

- Servicios mínimos para todos los municipios – alumbrado, cementerio, basuras, limpieza viaria, agua potable, alcantarillado, vías públicas y control alimentario.
- Servicios mínimos que se añaden a los municipios que superan los 5.000 habitantes – parques, biblioteca, mercado y eliminación de residuos.
- Servicios mínimos que se añaden a los municipios que superan los 20.000 habitantes – protección civil, incendios, instalaciones deportivas y matadero.
- Servicios mínimos que se añaden a los municipios que superan los 50.000 habitantes – transporte público y medio ambiente.



Esto no significa que los Concellos de gran población e incluso intermedios no puedan acabar prestando más servicios de los que se recogen en el catálogo normativo anterior, tanto por delegación de la Xunta como por participación en fórmulas asociativas locales que luego veremos, así como por la extensa regulación sectorial que tiene lugar en la vida pública española, y que, sin duda afecta a la organización y gestión de los servicios públicos locales. El estudio de la FEMP (2006: 21) citado en capítulos anteriores, pone de manifiesto este aspecto como uno de los elementos de distorsión más relevante; en palabras del informe, este tipo de actividad y servicios no obligatorios se conformarían como “una máquina de detracción de recursos”. Galicia es un ejemplo en este campo, a tenor de los datos presentados por Márquez (2006: 38):

Cuadro 46: Los servicios públicos producidos por los Concellos de Galicia según los tipos de gestión indirecta. Período de mandato local 1995-1999 (Proporción de servicios que se prestan)

Servicios producidos	Gestión indirecta					Otros	Total
	1. Concesión	2. Gestión interesada	3. Concierto	4. Arrendamiento	5. Sociedad mercantil	Empresas privadas	
A) Servicios obligatorios (art. 26. LRRL)							
26.a) Mínimos:							
1.- Suministro de agua	12,4	-	0,6	0,6	0,6	0,6	14,8
2.- Recogida domiciliaria de basuras	7,1	0,6	1,2	0,6	-	4,1	13,6
3.- Alcantarillado	7,1	-	-	-	-	0,6	7,7
4.- Alumbrado público	1,8	-	1,2	-	-	3,0	5,9
5.- Limpieza viaria	3,0	-	1,2	-	-	1,8	5,9
6.- Pavimentación de vías públicas y urbanas	-	-	0,6	-	-	2,4	3,0
7.- Accesos a núcleos de población	-	-	-	-	-	1,8	1,8
8.- Cementerios	-	-	-	-	-	0,6	0,6
26.b) Más de 5.000 habitantes:							
9.- Tratamiento de residuos sólidos	2,4	-	-	-	-	-	2,4
10.- Mercados	1,2	-	0,6	-	-	-	1,8
11.- Parques y jardines	0,6	-	-	-	-	-	0,6
26.c) Más de 20.000 habitantes:							
12.- Prevención y extinción de incendios	0,6	0,6	1,2	-	-	-	2,4
13.- Protección civil	-	-	1,2	-	-	-	1,2
14.- Instalaciones deportivas	1,2	-	-	-	-	-	1,2

Continuación

Servicios producidos	Gestión indirecta					Otros	Total
	1. Concesión	2. Gestión interesada	3. Concierto	4. Arrendamiento	5. Sociedad mercantil	Empresas privadas	
15.- Servicios sociales, promoción y reinserción	-	-	0,6	-	-	-	0,6
26.d) Más de 50.000 habitantes:							
16.- Transporte público urbano de viajeros	1,2	-	0,6	-	-	4,1	5,9
Total servicios obligatorios	(38,5)	(1,2)	(8,9)	(1,2)	(0,6)	(18,9)	(69,2)
B) Servicios voluntarios (art. 25. LRBRL)							
1.- Transporte interurbano de viajeros	0,6	-	-	-	-	4,1	4,7
2.- Tratamiento de aguas residuales	4,1	-	-	-	-	-	4,1
3.- Abastos	2,4	-	-	1,2	-	-	3,6
4.- Servicios funerarios	-	-	-	-	-	3,6	3,6
5.- Matadero	1,2	-	0,6	-	-	0,6	2,4
6.- Actividades deportivas	-	-	1,8	-	-	0,6	2,4
7.- Promoción y gestión de viviendas	-	-	0,6	-	-	1,2	1,8
8.- Conservación de caminos y vías rurales	-	-	-	-	-	1,8	1,8
9.- Lonjas	-	-	-	-	0,6	0,6	1,2
10.- Participación en atención primaria de salud	-	-	1,2	-	-	-	1,2
11.- Actividades culturales	-	-	1,2	-	-	-	1,2
12.- Protección de la salubridad pública	-	-	-	-	-	0,6	0,6
13.- Defensa de usuarios y consumidores	-	0,6	-	-	-	-	0,6
14.- Seguridad en lugares públicos	-	-	0,6	-	-	-	0,6
15.- Ordenación, gestión y ejecución urbanística	-	0,6	-	-	-	-	0,6
16.- Protección del patrimonio histórico-artístico	-	0,6	-	-	-	-	0,6
Total servicios voluntarios	(8,3)	(1,8)	(5,9)	(1,2)	(0,6)	(13,0)	(30,8)
Total servicios públicos	(46,7)	(3,0)	(14,8)	(2,4)	(1,2)	(32,0)	(100)

Fuente: Márquez, 2006: 38.

El escenario legal que se extrae de las últimas modificaciones normativas de 2003 y 2007 resulta de enorme trascendencia para el objeto de la investigación, ya que ha dotado de nuevas instituciones a los Gobiernos y organizaciones lo-



cales de las *grandes ciudades* gallegas, además de otorgar renovadas capacidades de gestión, como más adelante comentaremos. De esta forma en España tendríamos un número superior a los 100 Municipios que se acogen a las características de la Ley 57/2003.

Esta tipología clásica ha sido revisada en virtud de nuevos criterios de modernización, como son los incorporados por la Ley 57/2003 de modernización del Gobierno Local, que en su Título X ha incluido una regulación específica para los Municipios de gran población o “grandes ciudades” (aquellas que sobrepasasen los 250.000 habitantes o 175.000 en caso de que fueran capitales de provincia). De esta forma, la nueva regulación incluía a Vigo y A Coruña, pero dejaba fuera al resto de ciudades intermedias. Esta cuestión fue resuelta en 2004 a través de la Ley 4/2004, desde la cual se ejecutaba la aplicación del Título X a los municipios de Ferrol, Lugo, Ourense, Pontevedra y Santiago de Compostela.

Cuadro 47: Clasificación de los Municipios Gallegos que Integran el Eixo Atlántico

Población	Municipios
De 5.001 a 20.000	Monforte de Lemos, Viveiro, Verín, O Barco de Valdeorras, O Carballiño, Sarriá
De 20.001 a 50.000	Vilagarcía de Arousa, Carballo, Santa Uxía de Riveira, Lalín
De 50.001 a 100.000	Santiago de Compostela, Lugo, Pontevedra y Ferrol
De 100.001 a 250.000	Ourense
Más de 250.001	Vigo y A Coruña (Capital de Provincia con > 175.000)

Fuente: Elaboración propia, siguiendo las leyes 7/1985 y 57/2003 del Estado y 4/2004 de Galicia.

De forma similar a Portugal, y en virtud del principio de autonomía local, la organización es una potestad reglamentaria de los Gobiernos y Administraciones locales, no existiendo así relación entre tamaño de la población del Municipio y la estructura administrativa local, más allá de las figuras básicas que establece el legislador estatal sobre los habilitados nacionales (Secretarios, Interventores y Tesoreros).

Bien es cierto, y se ha señalado en los capítulos anteriores, que el incremento de la complejidad de las agendas locales, así como la renovación de las políticas públicas multinivel, ha conseguido que poco a poco los Concellos hayan ido incorporando a sus estructuras administrativas e incluso a sus organizaciones de Gobierno (como es el caso de los concejales no electos, a través de las disposiciones de la Ley 57/2003), un mayor nivel de complejidad organizativa y de gestión, que se aproxima a fórmulas divisionales, de amplitud territorial (parroquias y distritos) y de fórmulas renovadas de gestión (gerencia, direcciones de área...).

4.2.2. ESTRUCTURA DE GOBIERNO Y ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE LOS MUNICIPIOS GALLEGOS

Ya ha sido referida la configuración descentralizada del Estado español en torno a las Comunidades Autónomas, lo que genera un ámbito *bifronte* de definición normativa, donde tanto la Administración General del Estado como las Administraciones de las Comunidades Autónomas tienen competencias en materia de régimen local; además de la propia capacidad de autoorganización de los Gobiernos Municipales.

Con carácter general, las normas que configuran los Gobiernos y Administraciones locales en España y Galicia son:

- **Ámbito estatal:**
 - o *Anteproyecto de Ley Básica del Gobierno y la Administración Local* (de 3 de mayo de 2006).
 - o *Borrador de Anteproyecto de Ley Básica del Gobierno y la Administración Local* (de 22 de noviembre de 2005).
 - o *Libro Blanco para la Reforma del Gobierno local* (Ministerio de Administraciones Públicas, Secretaría de Estado de Cooperación Territorial, Madrid, julio de 2005).
 - o Ley 57/2003, de Medidas de Modernización del Gobierno Local.
 - o Ley 39/1988, Reguladora de las Haciendas Locales (y sus actualizaciones).
 - o Real Decreto Ley 781/1986, Texto Refundido en Materia de Régimen Local.
 - o Real Decreto Ley 2568/1986, Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de los Entes Locales.
 - o Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local.
 - o La Constitución de 1978 (arts. 137, 140, 141 y 142, Título VIII).
 - o Decreto de 17 de junio de 1955, Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales.
- **Ámbito autonómico:**
 - o Ley 4/2004, para la aplicación a los Concellos de Ferrol, Lugo, Ourense, Pontevedra y Santiago de Compostela del régimen de organización de los municipios de gran población.
 - o Ley 5/1997, de Administración Local de Galicia.
 - o Estatuto de Autonomía de Galicia.
- **Ámbito local:**
 - o Reglamento Orgánico Municipal (ROM) de cada Concello.



La organización política, que trasciende estas normas del régimen local (marco y desarrollo), da lugar, con carácter general, a una doble estructura político-administrativa:

- Política de carácter deliberante, en torno al Pleno y Comisiones Informativas.
- Política de carácter ejecutivo, sobre la Junta de Gobierno Local y puestos unipersonales ejecutivos (Alcalde, Tenientes de Alcalde...).
- Administrativa estratégica, relacionada con las figuras de los Habilitados Nacionales (Secretario, Interventor y Tesorero), Gerentes y Directores o Coordinadores de áreas o servicios.
- Finalmente, una estructura administrativa operativa, vinculada a los Jefes de Servicio, Departamento, Sección, Negociado y Puestos base.

Con relación a la estructura política local, podemos decir que la asignación de la distribución de concejales entre los Municipios se realiza en función de su población. Lo que a los efectos del mapa de electos en los Concellos gallegos del Eixo Atlántico queda como sigue:

Cuadro 48: Población Municipal y Gobierno Local en los Concellos del Eixo en Galicia

Nº Concejales	Municipios
17	Monforte de Lemos, Viveiro, Verín, O Barco de Valdeorras, O Carballiño, Sarriá
21	Vilagarcía de Arousa, Lalín, Carballo y Santa Uxía de Riveira
25	Santiago de Compostela, Lugo, Pontevedra y Ferrol
27 ⁽¹⁾	Vigo, A Coruña y Ourense

Fuente: Elaboración propia.

1 - Un concejal por cada 100.000 residentes o fracción, añadiéndose uno más cuando el resultado sea un número par.

En el sistema político local, el Alcalde es el Presidente de la Corporación, dirige el Pleno y a la Junta de Gobierno Local, órgano ejecutivo de Gobierno del Concello. Todos los electos, Alcalde (elegido entre los segundo) y Concejales, forman parte del Pleno. Sin embargo, no todos forman parte del Gobierno local, ya que para ello hay que obtener la mayoría de los votos de la Corporación, siendo ésta la que legitima al Alcalde-Presidente para formar gobierno mayoritario o en minoría.

El Ejecutivo local está representado en la Junta de Gobierno Local, en la que participan todos los Concejales que dan apoyo al Gobierno y que obtienen delegaciones (en Portugal los “pelouros”) del Alcalde para representar y gestionar los intereses del Municipio. Las delegaciones del Alcalde son la primera expresión organizativa del Concello, ya que expresa desde el momento de la conformación del Gobierno Local, una línea de trabajo y una primera organización política de las áreas de interés para el nuevo Ejecutivo, mostrando así la agrupación de líneas de política pública en torno a la figura de un concejal con responsabilidad en el Gobierno Local. Tras ellas aparecerá la estructura político-administrativa vinculada a los concejales no electos (si los hubiere), a los niveles directivos locales, y al resto de la organización administrativa (*staff* y de línea).

Como muestra destacamos algunas de las que han sido expuestas a través del cuestionario.

Cuadro 49: Delegaciones de Alcaldía en los Municipios Gallegos que Integran el Eixo Atlántico

Delegaciones	Repeticiones
Industria, Comercio, Consumo, Turismo y Cascos Históricos	16
Gestión Municipal y Servicios	3
Economía y Hacienda y Patrimonio y Planificación y Presupuestos	11
Urbanismo y Vivienda y Equipamientos y Gestión Suelo e Infraestructuras	11
Servicios y Vías y Obras e Infraestructuras y Parques y Jardines	9
Promoción Económica, Empleo y Participación Ciudadana	13
Medio Ambiente, Desarrollo Sostenible, Sanidad y Salud Pública y Consumo	13
Movilidad, Transporte y Seguridad y Tráfico y Protección Civil y Salvamento	13
Educación y Universidad y Museos y Cultura	10
Cultura y Animación Sociocultural y Fiestas y Ocio	12
Bienestar Social y Promoción Social	5
Deportes	8
Juventud, Igualdad y Normalización Lingüística	18
Patrimonio Histórico	1
Distritos y Grandes Proyectos	1
Mujer y Servicios Sociales y Acción Social y Solidaridad	7
Medio Rural y Cementerio	3
Régimen Interior, Personal y Reforma Administrativa	5



Mercados y Ferias	7
Relaciones Vecinales y Asociaciones	4
Rehabilitación	3
Participación Ciudadana, Modernización Municipal y Personal	1
Relaciones Institucionales	1
Informática y Nuevas Tecnologías	2
Concesiones, Usos y Aprovechamientos	1
Desarrollo Local y Dinamización Rural y Servicios Rurales	5
Relacions con Cooperativas	1
Actividad Producción Agraria	1
Escuelas Infantiles	1
Emigración	1
Bic As Burgas	1
Termalismo	1
Matadero	1
Festival Cine	1
Auditorio	1
Recursos Humanos	2
Mayores	1
Dependientes	1
Alumbrado	1
Playas	1
Limpieza Viaria	1
Formación	1
Aguas	1
Saneamiento	1

Fuente: Encuesta, 2008.

En el caso de este elemento de organización incluido en los cuestionarios, podemos observar como las delegaciones que tienen que ver con Juventud, Igualdad y Normalización Lingüística son las más repetidas en los distintos Concellos, seguidas de las de Industria, Comercio, Consumo, Turismo y Cascos Históricos. Llama la atención el hecho de que tan sólo ref ejen una voluntad de primer nivel político (delegación) en relación con la modernización local las expresiones de Régimen Interior, Personal y Reforma Administrativa, o más en concreto las referidas a la Participación Ciudadana, Modernización Municipal y Personal (o Recursos Humanos). Pero sobre ello insistiremos más adelante.

En relación con los electos (concejales), se puede decir que existen dos grandes categorías entre ellos: aquellos que son nombrados Tenientes de Alcalde, que realizan una labor similar a la Vicepresidencia en los Gobiernos Autonómicos o del Estado, y aquellos Concejales que forman parte del mencionado Ejecutivo (Junta de Gobierno Local). El resto de los Concejales (con o sin dedicaciones, pues es potestad del Pleno su asignación, con los límites que establezca la normativa financiera del régimen local y de los presupuestos del Estado y la Comunidad Autónoma), participan en el Pleno y en las Comisiones que se establezcan para el seguimiento de la política local. No nos podemos olvidar aquí de la figura de los “concejales no electos” de gran importancia para los Municipios acogidos (recordamos) a la Ley 57/2003 del Estado y 4/2004 de Galicia: Vigo, A Coruña, Ourense, Santiago de Compostela, Lugo, Pontevedra y Ferrol.

En todo caso, es conveniente mencionar la sobrecarga a la que se ven sometidos los cargos electos, sobre todo en los Concellos medianos y pequeños, que no teniendo dedicación exclusiva, deben compartir su tiempo de trabajo en el Concello con la jornada laboral normal; lo que supone la imposibilidad real de llegar a todo tipo de proyectos y trabajo, incluidos los más básicos y contemplados entre sus tareas habituales recogidas en las delegaciones de Alcaldía. Pero no sólo por tener que “pluriemplearse” sufre el electo presión y falta de tiempo para dedicar a proyectos (y la modernización lo es), también por la falta de conocimientos específicos que en la mayor parte de los casos tienen, además de la escasa presencia de técnicos de nivel intermedio, en especial en estos Concellos medianos y pequeños.

A continuación se van a estudiar de forma con más detalle cada una de los elementos de la estructura de análisis propuesta para los Concellos del Eixo, en especial la organización administrativa, los recursos humanos, la gestión pública y la gobernanza local.

4.2.2.1. Organización Administrativa de los Municipios Gallegos

La dimensión organizativa tiene un sentido complementario al de la dimensión política, y está dotada de mayor complejidad; es desde esta, a través de la cual tiene sentido, como expresión del gobierno, porque es el gobierno el que dirige la administración (Zafra, 2008).

De esta forma, la organización administrativa local, su estructura organizativa, su personal, e incluso, parte de sus capacidades económicas, son decisión del



sistema político que ordena el poder local, siempre en el marco de la legislación estatal y autonómica. En un sentido similar, en Portugal hemos podido ver como la estructura de gobierno y organización administrativa dimanar de la regulación del Estado sobre el régimen local, acompañadas de las preceptivas capacidades de autoorganización del poder local.

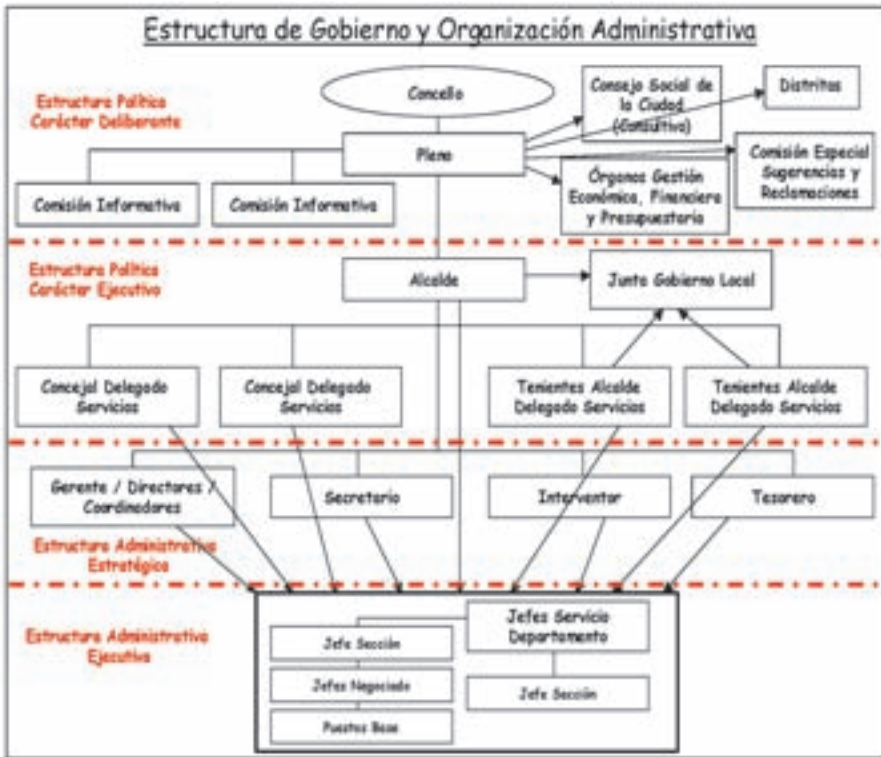
Para el caso de los Municipios del Eixo Atlántico en Galicia, y con una estructura de Concellos en la que existe un cierto equilibrio entre los que tienen menos de 50.000 habitantes (10), y los que superan esta cantidad (7). Acogiéndonos a la tipología de Carrillo (1991: 26, 27) y Ballart y Ramió (2000: 305-309), sobre estructura de gobierno y organización administrativa, tendríamos que el tipo medio de organización de Concellos se corresponde con el Tipo III “Alto grado de diferenciación de la estructura de gobierno y grado medio de diferenciación de la organización administrativa”; y, en menor medida, sobre todo relacionadas con los siete grandes Concellos de Galicia, con el Tipo IV “Alto grado de diferenciación de la estructura de gobierno y de la organización administrativa”, como vimos, complementados por una regulación específica en materia de Modernización del Gobierno local o de “grandes ciudades”, Ley 57/2003.

Del genérico diseño de una doble estructura político-administrativa que enunciamos al principio del apartado: política de carácter deliberante; política de carácter ejecutivo; administrativa estratégica; administrativa operativa; se extrae la lógica divisionalización y jerarquía de Mintzberg (1999: 43-93): ápice estratégico, línea media, núcleo de operaciones, tecnoestructura y *staff* de apoyo.

El resultado en la combinación de los factores político-administrativos y de organización interna, lo exponemos en el siguiente gráfico en forma de síntesis de modelos privados, normativos y públicos en todos los niveles de Gobierno y Administración local; perfectamente aplicable (con diferentes niveles de complejidad) a la realidad de los 17 Concellos gallegos que integran el Eixo Atlántico.

De esta forma, para el resto de los 10 Concellos gallegos menores de 50.000 habitantes que integran el Eixo Atlántico, tendríamos una gráfica similar pero reducida en su parte política deliberante, así como en su nivel administrativo estratégico, sobre todo por lo que tiene que ver con el nivel directivo profesional (a excepción de los habilitados nacionales); además de un menor número de puestos de trabajo relacionados con la estructura administrativa ejecutiva.

Gráfico 8: Estructura de Gobierno y Organización Administrativa de los Concellos Gallegos del Eixo



Fuente: Elaboración propia.

Este último punto resulta clave, ya que existe la posibilidad de creación de figuras directivas profesionales, realidad introducida por la Ley 57/2003 que se ve reforzada por la reciente aprobación del Estatuto Básico del Empleado Público (Ley 7/2007) en España, también de aplicación a la realidad del empleo público local. Esto no quiere decir que no haya sido posible, hasta la fecha, desarrollar un cierto nivel gerencial en las estructuras administrativas locales; la muestra la ofrecen determinados ayuntamientos de la Comunidad Autónoma de Cataluña o de Madrid, que han seguido con profusión este modelo. Lo que si es cierto es que la autoorganización local puede acometer el desafío de la profesionalización de la gerencia pública local a través de la selección de determinados perfiles profesionales que, de una forma transparente, pública e institucionalizada, esto es, en línea con la agenda de las políticas públicas, den solución a los retos de los Concellos en los tiempos actuales de globalización y crisis.



Además de la capacidad para incrementar la “musculatura” gerencial local, los Concellos disponen de herramientas de acción pública en forma de organización y gestión de los servicios públicos que le son encomendados a través del marco normativo.

Así, la organización de los Concellos en Galicia se establece inicialmente en el marco de la normativa anterior (especialmente el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, Decreto de 17 de junio de 1955, y el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes de Régimen Local), en clave de prestación de servicios públicos locales, aunque las reformas legislativas pendientes (*Anteproyecto de Ley Básica del Gobierno y la Administración Local*, mayo de 2006) pudieran dar entrada a nuevas formas de prestación de servicios, que se pueden resumir en cuatro grandes categorías:

Cuadro 50: Comparación Normativa de las Formas de Producción y Tipos de Gestión Servicios Públicos Locales (1985-2006)

Formas de producción/ Tipos de gestión	Régimen democrático (desde 1978)	
	Ley 7 /1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local	Anteproyecto de Ley Básica del Gobierno y la Administración Local (3 de mayo de 2006)
1. Producción propia (Gestión directa)	a) Gestión por la propia Entidad local. b) Con órgano especial de administración ⁽²⁾ . c) Organismo autónomo local. d) Sociedad mercantil (capital social íntegro de la Entidad local). e) Entidad pública empresarial local ⁽³⁾ . f) Fundación pública del servicio ⁽¹⁾	a) Por la propia Entidad local, con o sin órgano desconcentrado. b) Organismo autónomo local. c) Entidad pública empresarial local. d) Sociedad mercantil local (capital social íntegro de la Entidad local). e) Cualquier otra fórmula organizativa prevista en las leyes. f) Fundación.
2. Producción separada (Vertical)	a) Administración del Estado. b) Comunidad autónoma. c) Diputación provincial. d) Consorcio.	a) Administración del Estado. b) Comunidad autónoma. c) Diputación provincial. d) Consorcio.
3. Producción separada (Horizontal)	a) Las comarcas u otras entidades que agrupen municipios. c) Área metropolitana. d) Mancomunidad.	Las demás entidades locales territoriales se determinan por los Estatutos de Autonomía y las Leyes de las Comunidades Autónomas.

1 - Misma persona que tiene una licenciatura.

2 - De uno de los Concellos participaron, parcialmente, 5 personas, de entre las cuales predominaban perfiles de graduados sociales y una licenciatura en económicas; razón por la cual no se ha incluido en el perfil de formación del estudio.

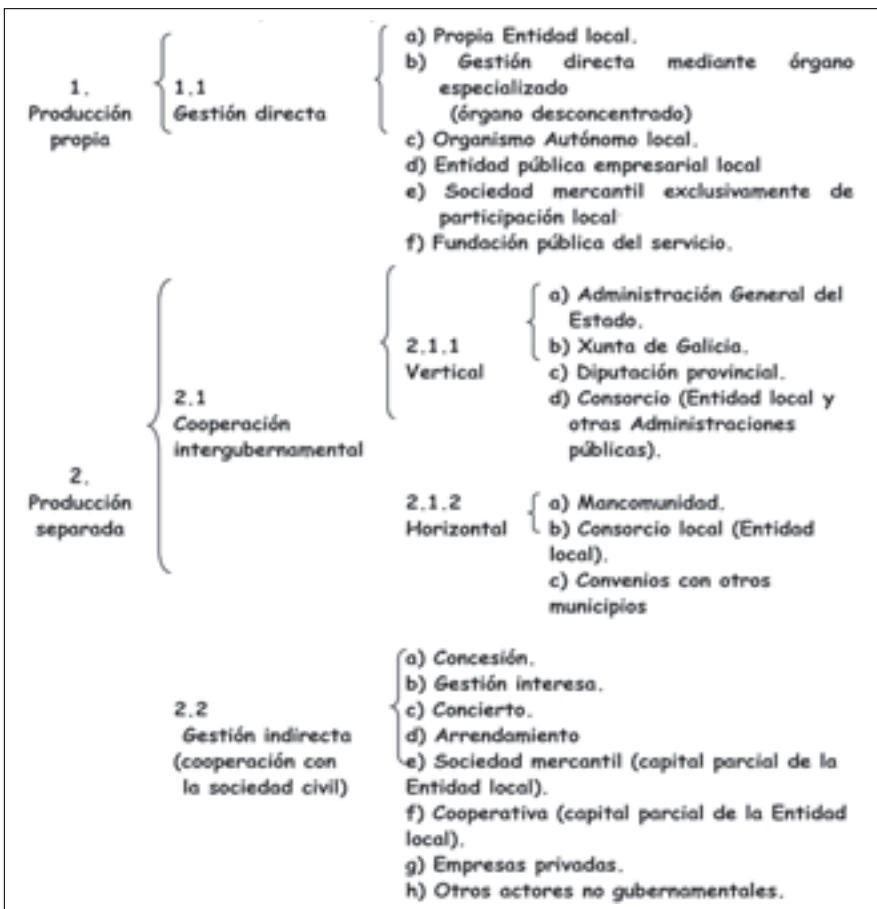
3 - Técnicos Especialistas en Empleo, Informática, Urbanismo...

<p>4. Producción separada (Gestión indirecta)</p>	<p>a) Concesión. b) Gestión interesada. c) Concierto. d) Arrendamiento. e) Sociedad mercantil y cooperativas, legalmente constituidas (capital social parcial de la Entidad local).</p>	<p>Gestión contractual, mediante las distintas formas previstas para el contrato de gestión de servicios públicos en las normas reguladoras sobre contratos de las Administraciones Públicas.</p>
--	---	---

Fuente: Márquez, 2007.

Creemos que un buen esquema general, en virtud del tamaño de la población, podría ser el ofrecido por el mismo autor (Márquez, 2007: 202):

Gráfico 9: Las Formas de Producción y Tipos de Gestión de las Competencias y Servicios Públicos Locales



Fuente: Márquez, 2007.



En línea con lo anterior, competencias-tipos de gestión de servicios, habría que dedicar un espacio a los modos de prestación de servicios locales, conociendo así las orientaciones de gestión (directa, indirecta, cooperación) y los agentes que en ella participan. Los datos que Márquez (2006: 31-42) maneja sobre la provisión de servicios públicos en los Concellos de Galicia muestran una clara orientación de las organizaciones municipales hacia la concesión, seguida de la contractualización con las empresas privadas.

A modo de propuesta para la investigación en curso, seguimos parcialmente el esquema de Márquez (2006), adaptado a la realidad de los Concellos del Eixo, para la parte gallega de la Asociación que ha participado en el estudio, en relación con las formas de provisión y tipos de gestión de de servicios públicos locales.

Como podemos observar la fórmula más utilizada es la de la gestión directa a través de la propia entidad local, cuestión que se acentúa a medida que disminuye el tramo de población de los Concellos, ya que los límites para la gestión (recursos humanos y tecnológicos) son mayores; los Concellos del Eixo gallegos, siguen así la pauta de los Municipios en Galicia. Para el resto de fórmulas, decir que las más utilizadas son los organismos autónomos locales y las fundaciones públicas.

El segundo de los instrumentos, o fórmulas seguidas de manera mayoritaria, es la gestión indirecta, pero vía colaboración con niveles superiores de gobierno (Administración General del Estado, Xunta y Diputaciones Provinciales). El recurso a las Mancomunidades es generalmente aceptado por casi todos los Concellos del Eixo (al igual que ocurre en Galicia), aunque con soluciones desiguales en cuanto a su funcionalidad (mono o plurifuncionales), orientación de políticas (residuos, aguas...) y resultados.

Finalmente hemos establecido un *mix* de modelos de gestión indirecta, entre los que incluimos fórmulas tradicionales como la concesión, la mayoritaria entre los Concellos del Eixo, o el consorcio, pero donde va adquiriendo cada vez mayor fuerza otras más propias de la gobernanza, como las que tienen que ver con la cooperación con organizaciones no gubernamentales y/o la participación en fórmulas asociativas de tercera generación, que podríamos denominar fórmulas de gestión relacional o de gobernanza. Para los Concellos gallegos del Eixo destacan aquellas relacionadas con el partenariado público-privado (empresas privadas); o las agrupaciones de cooperación territorial, como el propio Eixo o la más reciente “Galicia Central” y “Galicia Interior”, de la que participan los

Concellos de varias provincias gallegas como Lalín, O Carballiño, Monforte, Sarria, O Barco de Valdeorras, e incluso otros que no están integrados en el Eixo como Melide.

Cuadro 51: Fórmulas más Utilizadas para la Gestión de las Competencias Locales en los Concellos Gallegos del Eixo

Tipo Gestión	Fórmulas y Entidades e Instituciones	Nº	%
Gestión Directa	Propia Entidad Local	115	34,74
	Gestión Directiva mediante órgano especializado	0	0,00
	Organismo Autónomo Local	8	2,42
	Entidad Pública Empresarial Local	3	0,91
	Sociedad Mercantil exclusivamente de participación local	1	0,30
Gestión Indirecta	Fundación Pública del Servicio	9	2,72
	Administración General del Estado	7	2,11
	Xunta de Galicia	45	13,60
	Diputaciones Provinciales	6	1,81
	Subdelegación Gobierno	0	0,00
	Mancomunidad	4	1,21
	Áreas Metropolitanas	0	0,00
Gestión Relacional	Concesión	78	23,56
	Participadas	0	0,00
	Consorcio local (sólo Concellos)	4	1,21
	Convenios con otros Concellos	4	1,21
	Consorcio (Entidade local y otras Administraciones Públicas)	8	2,42
	Sociedad Mercantil (capital parcial de la Entidad Local)	2	0,60
	Cooperativa (capital parcial de la Entidad Local)	0	0,00
	Asociaciones de Municipios	0	0,00
	Asociaciones de Desarrollo Regional	0	0,00
	Empresas privadas	4	1,21
	Otros actores no gubernamentales (Tercero Sector, Fundaciones, Asociaciones de diverso carácter)	23	6,95
	Cooperación transfronteriza (Eixo Atlántico, CTC, Uniminho, GAL)	10	3,02



4.2.2.2. El Personal de los Municipios Gallegos

Los aspectos relacionados con los recursos humanos de los Concellos gallegos nos obligan a pensar en los límites de la gestión de servicios públicos, ya que los datos nos muestran una estructura de personal local débil en relación con el resto de instituciones públicas en Galicia²⁰: 28.669 empleados públicos en las Administraciones locales, frente a los 80.648 de la Comunidad Autónoma de Galicia y los 28.780 de la Administración General del Estado en la Comunidad Autónoma.

La desagregación de los datos por Concellos incrementa la sensación de imposibilidad de gestión de determinados servicios, ante la falta de recursos humanos. En dos estudios recientes (Bascuas y Varela, 2003: 35-56; Márquez, 2006: 1-61), se pone de manifiesto que: para el total de los 315 Concellos, un 10% de los Concellos cuentan con menos de 10 trabajadores, un 51,1% entre 10 y 49, un 36,2% de entre 50 y 249, y sólo un 2,5% con más de 250 empleados públicos. Con carácter general, las posibilidades de éxito en la prestación y mejora de servicios queda, pues, claramente condicionada en parte por la estructura de financiación local antes comentada, y en consecuencia, por la falta de personal, en parte por la temporalidad, y, en menor medida, por su baja cualificación.

Sobre la tipología del personal al servicio de las Administraciones locales gallegas se puede decir, para el período 1995-1999, siguiendo a Márquez (2006: 20-22):

- En el total de los Concellos gallegos el peso del personal funcionario (de habilitación nacional, de administración general y especial) es superior (58,7%) al del personal laboral (fijo y temporal: 40,3%), mientras que el personal eventual supone sólo el 1% del conjunto.
- Por tamaño de Concellos, la proporción de personal funcionario aumenta cuanto mayor es la población (del 45,2% en los de menos de 1.000 habitantes, al 82% en los de más de 100.000 vecinos); a la inversa de lo que ocurre con el personal laboral que es mayor entre los de menor población (51,6% en los menores de 1.000 habitantes y 17,4% en los mayores de 100.000), lo mismo que ocurre con el personal eventual; aunque en gene-

20 Registro Central de Personal (2007). “Boletín estadístico del personal al servicio de las Administraciones Públicas. Julio 2006”, MAP, pp. 1-32 (www.map.es). La proporción con relación al resto de España es similar, con un 22,4% de empleados públicos en la Administración pública estatal, un 49,9% en las Administraciones autonómicas, y un 23,8% en las locales (el 3,9% le correspondería al personal al servicio de las Universidades públicas).

ral, en los Municipios de entre los 1.000 y los 20.000 habitantes los tipos de personal funcionario y laboral se equilibran casi al 50% (con ligera inclinación por la laboración).

Esta situación contrasta con datos más recientes (Registro Central de Personal, MAP, 2008), que muestran que el personal laboral es superior en número al personal funcionario, para el conjunto de las administraciones locales españolas. En algunos casos, como el de los Municipios, la relación laboral-funcionario es casi de 3 a 1:

Cuadro 52: Empleados Públicos por Tipo de Administración Local en Galicia

	Funcionarios	Personal Laboral	Otro Personal	Total
AYUNTAMIENTOS	181.081	321.027	34.067	536.175
DIPUTACIONES/ CABILDOS/CONSEJOS	32.854	41.710	9.208	83.772
Total	213.935	362.737	43.275	619.947

Fuente: Elaboración propia siguiendo el Registro Central de Personal del Ministerio de Administraciones Públicas, MAP, 2008.

Si prolongamos el análisis del personal de los Concellos en Galicia, hacia aquellos 17 que integran el Eixo Atlántico y forman parte de nuestro análisis, aún tendríamos alguna anotación más que realizar, siguiendo los datos aportados por los cuestionarios y la reciente legislación al respecto.

Dos elementos, ya mencionados, han de ser tenidos en cuenta: a) el cambio sustancial de la orientación del empleo público local que provoca la aprobación en 2007 del Estatuto Básico del Empleado Público (en adelante EBEP); b) y las nuevas orientaciones que favorece la legislación sobre “grandes ciudades” de la Ley 57/2003.

- a) En el primero de los casos hay que destacar las transformaciones a las que el EBEP deja las puertas abiertas en las organizaciones locales: la nueva categorización del personal directivo tendrá carácter de profesional, según se establece en la regulación básica sobre el empleado público aprobada en 2007 (art. 13). Si bien es cierto que este marco está pendiente de desarrollo por parte de las Comunidades Autónomas, existen voces autorizadas (Zafra, 2008) que señalan que el desarrollo de la función directiva local no precisa de la presencia y decisión del legislador autonómico, quedando encuadrado en la categoría de “personal laboral especial de alta dirección” (art. 4). Lo que en todo caso se deberá



contemplar en un proceso de selección para personal de este tipo es: describir bien las funciones directivas que se aplican a las organizaciones locales (Ley 57/2003); además de observar en el proceso los principios de mérito, capacidad e idoneidad, garantizando publicidad y concurrencia.

- b) En el mismo sentido, la regulación de “grandes ciudades”, otorga al personal directivo profesional un nuevo carácter, potestativo local, basado en el art. 130 de la Ley 57/2003, que señala los órganos superiores y directivos:
 - Órganos superiores – Alcalde y miembros de la Junta de Gobierno Local.
 - Órganos directivos:
 - a) Los coordinadores generales de cada área o concejalía.
 - b) Los directores generales u órganos similares que culminen la organización administrativa dentro de cada una de las grandes áreas o concejalías.
 - c) El titular del órgano de apoyo a la Junta de Gobierno Local y al concejal-secretario de la misma.
 - d) El titular de la asesoría jurídica.
 - e) El Secretario general del Pleno.
 - f) El interventor general municipal.
 - g) En su caso, el titular del órgano de gestión tributaria.

Además de estas figuras, la Ley 57/2003 también contempla la consideración de órganos directivos a “los titulares de los máximos órganos de dirección de los organismos autónomos y de las entidades públicas empresariales locales”.

Como hemos visto, el marco del EBEP y de la Ley 57/2003, aporta elementos suficientes para que nos demos cuenta de la creciente complejidad de la organización de la estructura de personal de los Concellos.

Centrándonos en el estudio de los datos aportados por los Concellos en el cuestionario, podemos observar una serie de elementos de importancia sobre su personal, en el siguiente cuadro:

Cuadro 53: Estructura de Personal en los Concellos Gallegos del Eixo

	Dist. por sexo		Mujeres	Forma de Acceso		
	Hombres			Funcionarios	Laborales	Eventuales
Personal Directivo	59	23	15	42		30
Jefaturas Intermedias	648	117	106	465		30
Personal Técnico	716	247	963	874		89
Personal Administrativo	926	308	531	682		195
Puestos Base	2262	837	292	688		495
Total	4611	1532	1907	2751	809	151

Fuente: Elaboración propia siguiendo Encuesta, 2008.

Si realizamos un análisis con más detalle sobre los datos facilitados por los Concellos a través del cuestionario, nos damos cuenta de la complejidad de la organización del personal local. Acudiendo al estudio de cada una de las figuras se puede señalar lo siguiente:

- Personal directivo: es este un caso claro de identificación de quién es o no directivo público en un Concello. Para algunos, tan sólo reúnen esa condición los habilitados nacionales (Secretarios, Interventores y Tesoreros); para otros, estarían incluidos el personal citado anteriormente del marco de la Ley 57/2003. En una de las entrevistas realizadas un habilitado nos aclaró por escrito su posición sobre el particular: “El personal directivo concebido conforme a la Ley 57/2003, son los titulares de los órganos que culminan la organización administrativa en cada una de las grandes áreas o concejalías. De conformidad con lo señalado en el art. 123 de la misma Ley la determinación de los niveles esenciales de organización municipal, entendiendo por tales las grandes áreas de gobierno, coordinadores generales, directores generales y órganos similares corresponde al Pleno mediante la aprobación de un Reglamento “ad hoc” circunstancia que en Vigo no se ha producido” (cita textual extraída del cuestionario de una de las grandes ciudades). En todo caso, observamos en la tabla un número limitado de personal directivo, con una proporción superior entre los funcionarios (42-30), lógica que se respeta en el nivel de género (23 hombres y 15 mujeres).
- Jefaturas intermedias y personal técnico: este es otro de los grandes caballos de batalla de la organización del personal, dada la dificultad estructural para seleccionar los perfiles y el desempeño de los puestos en las diferentes áreas de gestión de los Concellos. A excepción de un Concello, el resto de participantes en el cuestionario han incluido todo el personal técnico en el apartado de Jefaturas intermedias. De esta forma, y si sumamos ambas categorías (jefaturas y personal técnico), tenemos que esta categoría está integrada por 1.364 empleados públicos, la mayor parte de ellos funcionarios. Se deja sentir así el peso del personal aportado por los Concellos de mayor población en los que esta franja de empleo público es mayoritariamente estable y numerosa. No ocurre lo mismo con los Concellos de menor población (10 de los 17 en el Eixo), que muestran una debilidad estructural acusada en este tipo de personal, cargando su organización en los niveles administrativos y base.
- Personal administrativo: si descontamos el peso de los grandes Concellos, anteriormente mencionado, podemos decir que el personal administra-



tivo tiene un alto índice de funcionarización (menor que la categoría anterior, en todo caso), y representa la fuerza de trabajo media de todos los Concellos.

- Puestos base: es esta la categoría de personal más numerosa en todos los Concellos (independientemente de su tamaño poblacional), y es donde se concentra la mayor parte de inestabilidad laboral, al doblar el número de laborales que en el caso del personal administrativo.

La conclusión que se puede extraer del análisis de la tabla anterior, donde se mezclan Concellos que oscilan entre los 10.000 y casi 300.000 habitantes, podría ir dirigida a la consolidación de una estructura piramidal de personal donde en la parte bajan se sitúa el personal base, seguido del administrativo, los técnicos y los directivos; con una estructura similar a la mostrada para Galicia (no así a la estatal), de alta funcionarización, que va disminuyendo a medida que se desciende en la estructura jerárquica (incrementa en administrativos y puestos base).

Sobre el género, decir que de los 10 Concellos hay dos que no aportaron datos, el resto señalan el número de mujeres y hombres en relación con el tipo de personal descrito. De estas informaciones podemos destacar el equilibrio mujer-hombre que existe en los niveles directivos, no así en el personal técnico y en el nivel administrativo donde el número de mujeres es relativamente mayor que el de los hombres, circunstancia que no se da en los puestos base, donde la relación hombre-mujer es superior 3 a 1, por parte de los primeros.

Con relación a la formación del personal, es relevante el dato de que de los 10 participantes en el cuestionario, 5 disponen de plan de formación y 5 no. La institucionalización y profesionalización de la formación, como subfunción de personal en las organizaciones públicas, muestra hasta que punto los niveles políticos y directivos públicos se implican en procesos de modernización, puesto que ésta depende en gran medida de los programas formativos y de entrenamiento en competencias, habilidades y destrezas. Así, los números nos hablan de gran cantidad de formación (en número de participantes) para los Concellos del Eixo de mayor población; sin embargo, este número no guarda proporción con el gasto medio en formación de los Concellos, de forma que oscila entre el 0,063% y el 0,28% de los grandes Concellos, o entre el 0,035% y el 0,2% del presupuesto de los Concellos intermedios.

4.2.2.3. Variables de Gestión Pública Local y e-Administración

A) Gestión Pública Local

Si seguimos los planteamientos teóricos anteriores sobre la definición de gestión pública y los aplicamos a la fragmentada y compleja realidad político-administrativa local, de seguro huiremos del intento de establecimiento de una tipología de gestión pública local. Pese a todo hemos intentado categorizar y sintetizar en cuatro grandes líneas de acción pública local los esfuerzos de los Concellos por mejorar sus servicios y prestaciones públicas (políticas públicas de modernización); como recordamos:

- *Grandes y pequeñas técnicas de gestión.*
- Los modelos de calidad.
- Los modelos de mejora continua.
- Los modelos de buenas prácticas

A los efectos de la investigación, y teniendo en cuenta que el universo que debemos analizar es limitado en número de actores locales (17 Concellos gallegos del Eixo), pero complejo en su organización interna (concejalías, departamentos, servicios, empresas, organismos autónomos...), no queda otro remedio que, además de los datos aportados por el cuestionario (10), recurrir a fuentes secundarias e investigaciones anteriores (hablamos de la gestión y de la e-administración; Ferrás, Armas, Macia y Santomil, 2005: 391-430; Cid, et alia, 2007; Varela, 2005 y 2008: 49-77; Márquez, 2008: 151-185; Ares, 2008: 225-238; Rodríguez, 2008: 239-245), de donde extraer estas experiencias, como vemos muy diversas y heterogéneas, tanto en lo que se refiere a modelos como en ámbitos y arenas de políticas públicas.

Las conclusiones apriorísticas, que se utilizan en forma de hipótesis para este apartado de la investigación, es que los modelos de gestión y e-Administración surgen en las diferentes unidades administrativas de los Concellos analizados a modo de experiencias, casos o buenas prácticas sectoriales (calidad, información, desarrollo sostenible, webs, procesos informatizados o no...), en algunos casos con apoyo institucional (premios de calidad) y/o financiero de otros niveles de gobierno (Administración General del Estado y/o Xunta de Galicia), casi nunca como una estrategia global de mejora de la gestión en el conjunto de los servicios públicos de la organización local.



Algunos ejemplos los encontramos en los premios de mejora de la calidad en las Administraciones locales, que años atrás (2001-2004) puso en marcha la Dirección Xeral de Administración Local de la Xunta de Galicia (Orde de 12 de setembro de 2001), donde se premiaron experiencias relacionadas, entre otras, con: manual de estructuras y funciones, eficiencia energética, participación ciudadana, cartas de servicios, sistemas de gestión de prevención de riesgos laborales, simplificación de procesos... (www.eidolocal.com).

Otros ejemplos los podemos encontrar en numerosas actuaciones que los Concellos acometen en virtud de aquello que se ha venido en denominar como “laboratorios de innovación”. Este artificio, viene a resumir la apuesta permanente que los Gobiernos y Administraciones locales han asumido desde hace décadas en pro de la mejora de sus sistemas de gestión. Es posible que, tras este esfuerzo, haya que echar la vista atrás y repensar los modelos de representación y participación, en todo caso para conectar a las instituciones locales con la ciudadanía y aplicar los principios de la transparencia y de la buena gobernanza.

Esta situación de innovación constante en las organizaciones locales, es lo que hemos podido constatar a lo largo y ancho de los diferentes análisis efectuados en los Concellos del Eixo hasta la fecha. En el caso que nos ocupa, los cuestionarios arrojan datos muy significativos sobre este particular, que, sin duda, podemos extender al resto de Concellos que integran el Eixo Atlántico.

Cuadro 54: Sistema de Gestión Pública en los Concellos Gallegos del Eixo

SISTEMAS GESTIÓN	
Mejora continua	
CAF	SI
EFQM	SI
Cartas Servicios	SI
ISO 9000: 2004	SI
Modelo Ciudadanía	
Modelo EVAM (MAP)	SI
Otros	
Plan Estratégico de Mejora Cont.	
Simplificación Administrativa	SI
Gestión de Procesos	SI
Evaluación de Servicios (Aud. Ope.)	

Continuación

SISTEMAS GESTIÓN		
Sociedad del Conocimiento		
	Website	SI
	Informatización procesos	SI
	servicios on-line	SI
	Eidolocal.com	SI
	Portelo único	SI
	Pista Local (FEMP)	
Sistemas Atención Ciudadana		
	Oficina Virtual	SI
	Presencial	SI
	Servicio 010	SI
	Plan de Sistemas Inf. AALL (FEMP)	
Participación Ciudadana		
	Participación Plenos	SI
	Referéndum Local	
	Reglamento de Participación Ciudadana	SI
	Participación PXOU	SI
	Consejos Municipales Sectoriales	SI
	Libros Reclamaciones y Suger	SI
Otros		
	Agendas 21	SI
	Agenda 21 Escolar	SI
	ISO 14001 y EMAS	SI

Fuente: Elaboración propia, siguiendo Encuesta, 2008.

Prácticamente toda la variedad posible de modelos y técnicas de gestión son abordados en 10 de los 17 Concellos del Eixo, en algunos de ellos de forma intensa en líneas de trabajo concretas (e-Administración, procesos, Normas ISO...), en otros de una forma aleatoria destacando la labor de determinados departamentos que insisten en una u otra técnica de mejora de procesos, de información al ciudadano, de desarrollo sostenible, de gestión de la calidad...

Lo que no deja lugar a dudas es la gran cantidad de trabajo dedicado a la gestión pública local, realizado desde el compromiso de Alcaldes, Concejales, y Técnicos, y la posibilidad que estos modelos abren, no sólo a un departamento en concreto, sino al Concello y a los ciudadanos del Municipio en general.



B) e-Administración Local

Si nos centramos en el análisis de la e-Administración, podemos constatar el enorme esfuerzo que los Concellos han venido realizando, a veces con apoyo técnico y financiero de otros niveles de gobiernos (Xunta y Administración General del Estado), a veces con apoyo de otras instituciones como las Diputaciones; siempre con el soporte del propio Gobierno y Administración Local.

En Galicia son incontables las iniciativas en materia de e-Administración. Los sucesivos estudios que sobre el tema se vienen desarrollando desde hace unos años (Bascuas y Varela, 2003; Ferrás, Armas, Macía y Santomil, 2005: 391-430; OCEG, 2007: 1-176; Márquez, 2006 y 2008; Varela, 2005 y 2008), ponen de manifiesto el rendimiento que las organizaciones locales le han extraído a la gestión de los recursos electrónicos en los Concellos.

Existen muestras tangibles, reales y actuales de esta realidad que podemos revisar a través del OCEG (Xunta de Galicia), también a través de la labor de comunicación (cada vez más necesaria) y difusión de las buenas prácticas que realizan los políticos y los técnicos locales impulsores de los modelos de e-Administración (Ares, 2008: 225-238; Rodríguez, 2008: 239-245).

Para el caso de los Concellos del Eixo debemos acudir al análisis de las huellas dejadas por las iniciativas de aquellos que, participando en la encuesta, nos han trasladado sus buenas prácticas:

1. Las iniciativas estratégicas de gestión sobre e-Administración están concentradas en los grandes Concellos que cuentan con soporte técnico y personal adecuado, además de apoyo financiero para la gestión de sus sistemas y la subcontratación del mantenimiento de equipos y programas. Esto es algo que ya fue estudiado en relación con los sistemas de información geográfica para los Concellos del Eixo en el marco del SIUTEA (Cid y Rodríguez, 2007).
2. En los Concellos intermedios se adopta una posición de supervivencia (mantenimiento de web corporativa y ofrecimiento de servicios de información –estática generalmente–), no exenta de imaginación y riesgos (diversificación de fuentes de información, apuesta por renovación de equipos, cesión de datos a empresas subcontratistas...), complementada con el apoyo de otras instituciones como las Diputaciones, Xunta y Administración General del Estado.

3. En todos ellos, la información al público es una máxima que se respeta, en los menos la e-Administración es ya una realidad (“tarjeta ciudadana” o “carpetta ciudadana”). Se puede así decir que el e-Gobierno está comenzando a dar sus primeros pasos (participación), y la e-Gobernanza aparece en algún caso de forma potente a través de las alianzas en red de asociaciones y concellos, así como desde el desarrollo de un buen número de webs asociativas, vinculadas de una u otra forma a la institución local.

4.2.2.4. Las Nuevas Formas de Gobernanza Local

Como ya expusimos, la gobernanza nos dirige hacia las redes: de políticas, de servicios públicos, de instituciones multinivel, de territorios... En el caso de la gobernanza local y en Galicia, es necesario hacer af orar la pléyade de organizaciones públicas y parapúblicas que los Concellos y Diputaciones ponen a disposición de la gestión.

La única forma de revelar la complejidad de la gestión, y con ella la necesidad de mejorar en primer lugar los sistemas de coordinación, es hacer explícita esta red en cada uno de los Concellos y entre ellos, ya que existen gran cantidad de solapamientos, redundancias y repeticiones en las instituciones y modelos de gestión.

A modo de introducción, y siguiendo el planteamiento teórico inicial, para el caso de Galicia podríamos citar como referencia dos estudios que introducen aspectos (participación y redes) de gobernanza en el ámbito local (Cernadas y Fentanes, 2004: 77-107; Márquez, 2006).

Márquez (2006) nos habla de diversos modelos de capital social en Europa, concretamente del “latino-mediterráneo”, en el que se incluirían España y Portugal, con bajos niveles de capital cívico y civil (en contraposición al nórdico, con altos niveles de capital cívico y civil). Los estudios en España ratifican este punto, otorgando a Galicia bajos niveles de capital social para el conjunto de las Comunidades españolas (Mota, 2002: 293-320).

Sobre las tres variables de gobernanza establecidas: a) asociaciones (fundamentalmente de vecinos) y fundaciones de diverso tipo; b) estructuras de participación ciudadana institucionalizadas en los diferentes Concellos; c) red institucional de gestión que se crea dentro y entre los diversos Concellos; podríamos resumir los siguientes datos:



- a) Estudios actuales del CIS (2455) y de la EGAP (2007), ofrecen para Galicia datos interesantes sobre la relevancia de la política, la percepción sobre el funcionamiento de los gobiernos autonómicos y locales, así como de los servicios públicos, para los ciudadanos gallegos. La política municipal es de interés para los gallegos (nivel superior a la media española; los Gobiernos locales son altamente valorados (igualmente por encima de la media estatal y del conjunto de instituciones autonómicas), aunque esta valoración varía en función del Concello y de las políticas públicas propuestas. En esta línea, y a la vista del nivel de afiliación social (asociativa, política y sindical) en España, siguiendo a Márquez (2006), podemos ver como el nivel asociativo vecinal crece desde finales de los años 70 (6,9% sobre 1.000 habitantes) a la década actual (13,1%), aunque tiene tendencia al descenso en estos últimos años; la afiliación política y sindical en la década pasada, se mantiene en torno al 3% en el primero de los casos, y se incrementa ligeramente en el segundo, con un 8,7%. En Galicia, sólo 3 Concellos no tienen registrada asociación alguna, el 28,9% (91 Concellos) disponen de entre 1 y 1,9 asociaciones por cada 1.000 habitantes, otro 22,2% (70 Concellos) tienen entre 2 y 2,9 por cada 1.000 vecinos; sólo 11 Concellos disponen de entre 8 y más de 10 asociaciones por cada 1.000 habitantes, y no necesariamente los de mayor número de población, ni los de gobiernos con fuerzas de izquierdas²¹. El asociacionismo se configura así como variable independiente del tamaño de población y del color político en el gobierno local.
- b) La institucionalización de la participación ciudadana en los Concellos de gran población, se encuentra regulada actualmente por Lei 4/2004, consolidando las figuras clásicas de participación ciudadana local, tales como reglamentos, creación de Concellerías y unidades administrativas, así como de Comisiones informativas, o Comités Sectoriales. Sin embargo la realidad es otra, como nos muestran Cernadas y Fentanes (2004: 77-107) y Márquez (2006); caracterizada, en todo caso, por un gran número de Concellos que cuentan con reglamentos de participación ciudadana (la propia FEMP anima a esta “explosión regulativa”), sólo algunas de ellas con Concellerías específicas de participación ciudadana y de comisiones informativas de participación, pero que en la mayor parte de las ocasiones no se ven correspondidas con apoyos financieros en los presupuestos locales, ni siquiera con una estructura de personal ni una organización que puedan dar cauce a las demandas de participación social en los Concellos de Galicia.

21 Un ejemplo de esta situación es Vigo, Concello de mayor población de Galicia, que contó para el período 1995-1999 con un gobierno del Partido Popular, una tasa de asociaciones por cada 1.000 habitantes del 0,4% (la menor de los Concellos encuestados por Márquez, 2006) y la tasa de asociaciones por parroquias más elevada del conjunto local gallego, 6,4.

- c) Finalmente, habría que detenerse en las redes de gestión de servicios locales, como evolución natural y más desarrollada del modelo de prestación directa de servicios ya comentada. Los actores que participan de esta red son de gran diversidad, encontrándonos:
- Administración General del Estado,
 - Xunta de Galicia,
 - Diputación Provincial,
 - Consorcio (Entidad local y otras Administraciones Públicas, sólo Concellos),
 - Mancomunidades,
 - Áreas Metropolitanas (sin desarrollar por Ley autonómica),
 - Empresas privadas,
 - Otros actores no gubernamentales (asociaciones, fundaciones...),
 - Cooperación transfronteriza (Eixo Atlántico, CTC, Uniminho, GAL).
 - Asociaciones de diverso carácter.

Los datos analizados para algunos Concellos de Galicia (Márquez, 2006), muestran que el actor de referencia para la gestión cooperativa de servicios en los Concellos gallegos es la Xunta de Galicia (9,6%), seguido de la cooperación Xunta-Diputación Provincial (4,4%), y de las Mancomunidades (2,9%), en menor medida se recurre únicamente a las Diputaciones Provinciales (1,4%) o a los Concellos limítrofes (0,4%). Estos datos deben ser revisados en clave de población, lo que nos revela que son los grandes-muy grandes (50.001-100.000 habitantes) los que más recurren a fórmulas asociativas locales (34,4%), mientras que los medios-grandes (20.001-50.000) son los que menos (1,6%), acometiendo la prestación de servicios locales de forma directa (88,3%).

La investigación en curso sobre la modernización en los Concellos gallegos del Eixo, no ha dejado de avanzar líneas sectoriales que intentan incorporar la gobernanza a las estructuras políticas y de gestión de los Gobiernos locales:

- En el caso de la normativa local deja la puerta abierta para que Consejos sectoriales ofrezcan el verdadero puente de contacto y espacio de confianza entre instituciones locales y ciudadanía (organizada o no).
- En lo que se refiere a las estructuras administrativas, la irrupción de nuevas figuras políticas (no electos) y administrativas (directivos profesionales de



las instituciones locales y de otras organizaciones públicas y privadas), abre nuevas posibilidades al intercambio de experiencias entre las realidades públicas, privadas y del tercer sector.

- La gestión pública lleva tiempo proponiendo modelos que aproximen la gobernanza a las unidades administrativas, favoreciendo la participación de los empleados públicos, de los ciudadanos.
- La e-Administración apuesta claramente por la e-gobernanza, si es que se resuelve la “brecha” digital y se aclaran las redes de participación vinculándolas a la confianza y no a las tradicionales pautas culturales decimonónicas.
- La gestión de la gobernanza, en definitiva, es tecnológica, territorial, administrativa, empresarial y social, o no es nada; su consolidación y ampliación al resto de estructuras de poder local será, sin duda, el reto de los Concellos.

Ejemplos sobre estas realidades han sido propuestos en el cuestionario; otros tantos, seguro que están siendo desarrollados por técnicos locales con gran ilusión y trabajo. De ahí la necesidad de que todas estas experiencias vean la luz y se difundan, puesto que es con ellas con las que se genera mayor conocimiento e innovación, no sólo en el mismo Concello, también en los del resto del Eixo Atlántico.

4.2.3. CONCLUSIONES

El hecho de que 10 de lo 17 Concellos del Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular respondieran al extenso cuestionario y ocuparan su tiempo en seleccionar y difundir sus buenas prácticas, es todo un éxito, en sí mismo.

Nos habla de la implicación de buena parte del entramado político-administrativo en el desarrollo de la modernización administrativa local, del esfuerzo por la mejora continua, de la implicación en la gestión de elementos de transversalidad para el conjunto de sus respectivos Gobiernos y Administraciones locales.

Pero también nos avanza una nueva dinámica local más abierta, sobrepuesta, participativa, muestra necesidades por exponer éxitos en materia de buenas prácticas y por conocer los de los demás, conformando así un mapa disperso, sectorializado y, casi siempre incompleto, en relación con las experiencias de gestión pública y gobernanza local. Esta afirmación es ratificada por los resultados y esfuerzos (económicos, humanos y técnicos) de proyectos de mayor

envergadura que han sido o están siendo realizados para el conjunto de los Concellos en España (FEMP, 2003) y Galicia (EGAP, 2009)²².

Los cuestionarios analizados muestran a las claras algo que, creemos, se puede extender a la totalidad de los Concellos gallegos del Eixo (también a los portugueses): la ilusión por la gestión, la mejora de los servicios públicos y el compromiso con los ciudadanos. Este aserto no está realizado de forma retórica y se puede constatar a través de sucesivos estudios del CIS y de la Agencia Estatal de Evaluación de la Calidad (Ministerio de Administraciones Públicas, España), sobre percepción de los servicios públicos, así como por investigaciones recientes (Del Pino, 2004), ratificados por los trabajos que la Escola Galega de Administración Pública ha venido desarrollando sobre la percepción de los gallegos de sus instituciones, políticas y gobiernos (EGAP, 2006, 2007 y 2008)²³.

Dos son los elementos que pueden hacernos confiar en que el proceso de construcción de la modernización, como estrategia de mejora de los Gobiernos y Administraciones locales que integran el Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular, puede dar frutos a medio y largo plazo:

- El alto interés mostrado por una buena parte de los encuestados por los procesos de modernización local.
- El amplio catálogo de buenas prácticas que los Concellos despliegan desde sus departamentos.

En el primero de los casos, los cuestionarios reflejan el alto compromiso de los técnicos con la mejora de sus organizaciones, tanto en lo que se refiere a la modernización propiamente dicha (valoración de 47 sobre 50), como a lo que tiene que ver con la importancia de la gestión pública para conseguir los objetivos modernizadores (47 sobre 50), la importancia de la ciudadanía y la participación en los asuntos públicos (46 sobre 50), o el uso de las nuevas tecnologías en los procesos de cambio administrativo y de participación local (48 sobre 50).

Sobre la colección o catálogo de buenas prácticas (que deberán ser valorados a la luz de una metodología específica, sostenida en el tiempo y participada direc-

22 A través de su Observatorio del Gobierno Local (<http://egap.xunta.es/investigacionLineasEficienciaObservatorio.php>).

23 Recogidas en su web en forma de sucesivos estudios sobre percepción de servicios públicos y atribución de responsabilidades en la ejecución de las políticas públicas en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Galicia (<http://egap.xunta.es/investigacionLineas.php>).



tamente por los electos y técnicos locales), podemos avanzar su gran diversidad (temas y departamentos), además de la búsqueda de alianzas externas locales para su implementación. A modo de ejemplo, podemos señalar para el período 2003-2008, experiencias relacionadas con las cartas de servicios, los registros telemáticos, los modelos de mejora continua y calidad, etcétera, como se expone en cuadro siguiente:

Cuadro 55: Algunas Buenas Prácticas en los Concellos Gallegos del Eixo Atlántico

Mejora de la Gestión Interna
Registro Telemático
e-Administración
Cartas de Servicios
Creación de Base de Datos Unificada de Información a los ciudadanos
Vigo Dixital – Aula Virtual de Apoyo Educativo
Protocolos de Tramitación de Quejas y Sugerencias
ISO 17025 Laboratorios de Ensayo
EFQM
CAF
Gestión de la Participación Ciudadana
ISO 9000 y 14000 / EMAS
Mapa formación / competencias técnicas Redes Coruña Millenium
Dirección de Planificación
EVAM en el Área de Urbanismo
Carta de Servicios del Área de Asuntos Sociales
Aplicación de la Ley 11/2007, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos
Agrupación Voluntaria de Municipios “Galicia Central”
Agrupación Voluntaria de Municipios “Galicia Interior”
Cartas de Servicios, Q Calidad, Eurociudad
ISO 9001:2000 y EFQM, Repoblación Forestal, Mapa de Emociones Turísticas (MET)
Asistencia Inmigrantes

Fuente: Elaboración propia siguiendo Encuesta, 2008.



5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES: LA MODERNIZACIÓN EN CONCELLOS DEL EIXO ATLÁNTICO DO NOROESTE PENINSULAR

El proceso seguido para llevar a cabo la investigación encargada por el Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular, ha discurrido en paralelo a la construcción de un modelo propio sobre modernización administrativa que esta entidad asociativa de concellos transfronterizos comenzó a esbozar en los años 90 (Domínguez, 2008 13-48; 51-102)²⁴, y que está dando sus frutos en la actualidad, por ejemplo, a través de los trabajos asociados a las Agendas Locales Digitales²⁵.

La apuesta por las Agendas Locales Digitales (Varela, 2008: 49-77), define así un ámbito de actuación específico, común para los 34 Concellos del Eixo, posible germen, en todo caso, de una política pública de modernización local y transfronteriza, orientada en este caso al desarrollo de estrategias de e-Gobierno y e-Administración. Sin embargo, es necesario remarcar que la modernización no siempre debe estar identificada con las nuevas tecnologías, ni con la e-Administración; implica, desde luego, la apuesta en varias líneas de trabajo, que en ocasiones tienen soporte en TICs, en otros en la participación, en otros con base en las técnicas de gestión de procesos, etcétera. La orientación del proceso de modernización y sus líneas de acción, deberán, en todo caso, ser el resultado de la reflexión estratégica de los Concellos sobre los que se pretende activar el cambio administrativo.

Los resultados de la investigación nos han permitido constatar la existencia de elementos comunes de gestión pública y gobernanza local en cada uno de los

24 Estimamos como antecedentes claros las iniciativas que el Eixo Atlántico proponía en los años 90, en relación con el establecimiento de un modelo propio de gestión de los intereses de sus asociados, como fue el *Observatorio Urbano do Eixo*, con continuidad en la presente década a través de los estudios asociados al SIUTEA.

25 Las Agendas Locales Digitales han sido objeto de convocatoria al programa *Regions for Economic Change* en 2008 y 2009, por parte del Eixo Atlántico en colaboración con otros socios institucionales de Galicia y el Norte de Portugal. El avance en la dirección mencionada se plasma en las actividades programadas por el Eixo Atlántico para los Concellos en él integrados, la primera ya realizada denominada “Formación sobre la Agenda Local Digital” (Vigo, 28 y 29 de abril); la segunda, pendiente de realización, programada para el segundo semestre de 2009, y denominada “Sesión de Intercambio de Buenas Prácticas”.

Concellos gallegos y portugueses del Eixo Atlántico. A través de ella dos objetivos han sido cubiertos:

- Definir y posicionar el elemento modernización administrativa entre los electos y los técnicos que participan en las sucesivas Comisiones Delegadas del Eixo Atlántico²⁶.
- Conseguir una estructura común de análisis para la realidad de los Concellos y de las Câmaras sobre la que aplicar las dimensiones y los elementos de la gestión pública y la gobernanza local.

Pero el conocimiento mutuo de las capacidades en materia de modernización administrativa, la exposición de las buenas prácticas locales, es insuficiente si no existe, por un lado, una clara voluntad política en el liderazgo del cambio local y la institucionalización del mismo; por otro, de la conexión de estos procesos de transformación del Gobierno y la Administración local con los sistemas de financiación públicos que la Unión Europea, los Estados, y la Comunidad Autónoma de Galicia disponibilizan para la implementación de estos cambios.

Por ello, y a modo de cierre, se plantean una serie de propuestas y retos para el conjunto de los Gobiernos locales gallegos y portugueses que integran el Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular:

1. La ilusión, el esfuerzo, la implicación, no pueden ser los únicos soportes de los proyectos estratégicos de cambio en los Concellos y Câmaras. Hay que evitar por todos los medios la sobrecarga del personal político: concejales-vereadores (con o sin dedicación exclusiva o parcial); tanto como la sobrecarga de los empleados públicos, evitando el “síndrome del faraón” (Halachmi), según la cual algunos mandos tienden a asumir un exceso de tareas, incluidas las de modernización, que acaban por hacerles incurrir en una manifiesta falta de productividad y efectividad.
2. Con carácter general, en todos los Concellos y Câmaras objeto de estudio, se echa en falta la definición estratégica de una política pública de modernización, además de la consolidación del “orgware” necesario (personal técnico y convenios de colaboración intergubernamental) para la formulación, diseño e implementación de los programas de cambio organizativo.

²⁶ Desde 2006 la Comisión Delegada encargada de los temas relacionados con la modernización administrativa, ha sido definida como Comisión de SIG, de Planificación y Régimen Interior, y de Gobernanza; hasta llegar a la denominación actual como Comisión Delegada de Modernización de la Administración (última reunión celebrada el 11 de diciembre de 2008).



La integración de los actuales procesos de modernización administrativa local en los Concellos del Eixo de Galicia y de Portugal, deben estar bien imbricados en las estrategias estatales y autonómicas, como ocurre con el SIADAP luso y las ciudades digitales gallegas y portuguesas.

3. Resulta clave la definición de una política de formación común que ayude a concretar acciones formativas conjuntas, de interés para los 17 Concellos gallegos y las 17 Câmaras portuguesas. La reciente firma de un convenio de colaboración con la FEGAMP debe ser utilizada para ampliar la perspectiva formativa del Eixo y situar a esta organización como objeto (cursos desde la FEGAMP) y sujeto (proyección de sus buenas prácticas al resto de Concellos que integran la FEGAMP) de la modernización local en Galicia. Lo mismo ocurre con las firmas de los acuerdos del SIMPLEX Autárquico por parte de algunas Câmaras del Eixo, lo que deberá llevar aparejado un esfuerzo formativo claro.
4. Deberán ser aplicados de forma sostenida criterios básicos de análisis y evaluación de políticas y programas públicos, tanto en lo que se refiere a la gestión de personal, como a la gestión de procesos, técnicas y tecnologías. El rendimiento de cuentas está asociado a la transparencia y esta, de forma clara, a procesos reconocidos por todos los gestores y usuarios de los servicios públicos locales. Existen instituciones portuguesas y gallegas que, de forma periódica, ofrecen una gran variedad de datos, sistematizados, fiables y con amplias frecuencias para que puedan ser comparadas las evoluciones en materia de modernización de cada uno de los Concellos y las Câmaras²⁷. En el caso de que no estuvieran disponibles estas fuentes secundarias fiables, habría que intentar construirlas en un esfuerzo por identificar elementos comunes de gestión en los Concellos del Eixo; este podría ser el caso de los indicadores de percepción de servicios públicos, o de los índices de transparencia local.
5. Finalmente, la perspectiva de la gobernanza subyace en algunas de las buenas prácticas, lo que no significa que sea fruto de un diseño consciente y meditado del valor de la participación social y empresarial en el Gobierno y gestión local. En la buena gobernanza radica el elemento indispensable para

²⁷ Estas fuentes secundarias las podemos encontrar en los estudios desarrollados por la DGAL de Portugal, o en el Observatorio de Gobierno Local de la EGAP (Xunta de Galicia), a través de los cuales se encuentran algunos datos básicos que ayudan a definir problemas estructurales locales (sistema político, estructura de gobierno, organización administrativa, personal...). También están disponibles en el estudio de temas tan variados como el e-Gobierno y la e-Administración, donde disponemos de los trabajos realizados por el Observatorio da Calidade e da Administración de la Xunta de Galicia, o el Laboratório de Estudo e Desenvolvimento da Sociedade da Informação (Gávea) de la Universidade do Minho (Braga).

que los procesos de modernización no sean meros desarrollos eficientistas o tecnológicos del cambio: el refuerzo de la democracia, del poder político como impulsor de los procesos de cambio, garante de la transparencia y de la equidad en tiempos de crisis como los actuales. La gobernanza, incluso la e-gobernanza (Bennet y Howard, 2007: 1-24), se configura así como el medio para llegar al fin último de todo Gobierno y Administración local: servir los intereses generales de los vecinos de nuestros Municipios.

Todas estas iniciativas pueden ser desarrolladas de forma individual, a través de cada uno de los Concellos, o agregadas bajo fórmulas de identificación común de problemas de los 34 Gobiernos locales del Eixo Atlántico.

Analizadas las posibilidades, estudiados los diferentes procesos de modernización local, y a la vista de las utilidades que ofrecen algunas de las estructuras de conocimiento que facilitan fuentes secundarias para el análisis de los problemas, creemos necesaria la creación de un modelo de gestión del conocimiento urbano transfronterizo, que puedan trabajar desde lógicas transversales, a través de las cuales liderar, formular, implementar, analizar y difundir prácticas, gestionar información, facilitar, en definitiva, la toma de decisiones política y técnica de los responsables de los Gobiernos y Administraciones locales implicados en el Eixo. Este podría ser, a su vez, un espacio privilegiado de recogida y divulgación de información sobre sistemas de financiación públicos provenientes de la Unión Europea, la Administración Central o la Comunidad Autónoma de Galicia.

Parece clara, pues, la necesidad de creación de un área o departamento de modernización y de e-Gobierno y e-Administración en el Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular, un *think tank* a través del cual se identifique de forma clara la realidad de la política y la gestión urbana en Galicia y el Norte de Portugal, ofreciendo así elementos estratégicos que puedan influir en la voluntad política del Gobierno local sobre el cambio en su administración.



BIBLIOGRAFÍA

- Araújo, J.F. (2004). “A Reforma da Gestão Pública: do mito à realidade”, en *Seminário Internacional Luso-Galaico*, “A Reforma da Administração Pública, apostas e casos de sucesso”, IGAP-EGAP, Braga, 18 y 19 de mayo de 2004, pp. 1-10.
- Araújo, J.F. (2002). “NPM and the Change in Portuguese Central Government”, en *International Public Management Journal*, Vol. 5, Nº 3: 223-236.
- Araújo, J.F. (2001). “Considerações sobre o conceito de reformas administrativas”, en *Revista de Administração e Políticas Públicas*, Vol. II, Nº 2: 60-63.
- Araújo, J.F. (1998). “Hierarquia, Mercado e Networks: Mudança Institucional, Controlo e Avaliação no Reino Unido”, en *A Avaliação na Administração Pública*, Acta geral do 10º Encontro INA, Lisboa: INA.
- Araújo, J.F. (2000). “Hierarquia e Mercado: a experiência recente da administração gestonária”, en *Moderna Gestão Pública*, Acta Geral do 2º Encontro INA, Lisboa: INA.
- Araújo, J.F. y Vilela, M.A. (2006). “A Nova Gestão Pública na Administração Local: O Caso do Noroeste de Portugal”, en *Eixo Atlântico. Revista da Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal*, Nº 9: 59-80.
- Ares, J.M^a. (2008). “A Administración electrónica no Concello da Coruña. A Tarxeta e-Coruñ@”, en Mahou, X. y Heichlinger, A. (Coords.). *A administración electrónica desde unha perspectiva comparada*, Santiago de Compostela: EGAP, pp. 225-238.
- Bañón, R. y Carrillo, E. (1997). “La legitimidad de la Administración Pública”, en Bañón, R. y Carrillo, E. (Comps.). *La nueva Administración Pública*, Madrid: Alianza Universidad, pp. 51-75.
- Ballart, X. y Ramió, C. (2000). *Ciencia de la Administración*, Valencia: Tirant lo Blanch.
- Barzelay, M. (2003). *La Nueva Gestión Pública. Un acercamiento a la investigación y al debate de las políticas*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Bascuas, X.C. y Varela, E.J. (2003). “A xestión municipal galega”, en *Revista Galega de Ciencias Sociais*, Nº 2: 35-56.
- Bennet, W.L. y Howard, Ph.N. (2007). “Evolving Public-Private Partnerships: A New Model for e-Government and e-Citizens”, en *United Nations Public Administration Network (UNPAN)*, pp. 1-24.
- Bogason, P. (2000). *Public Policy and Local Governance*, Cheltenham: Edward Elgar.

- Bilhim, J. (2004). *A Governação nas Autarquias Locais*, Porto: Sociedade Portuguesa da Inovação.
- Bouzada, X.M., Figueiredo, A. e Souto, X.M. (Coords.) (2005). *Segundos Estudos Estratéxicos do Eixo Atlântico*, Vigo: Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular.
- Brugué, Q. (1996). “La dimensión democrática de la nueva gestión pública”, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, Nº 5-6: 45-58.
- Brugué, Q. y Subirats, J. (1996). “Introducción”, en Brugué, Q. y Subirats, J. (Coords.). *Lecturas de Gestión Pública*. Madrid: Ministerio de la Presidencia y B.O.E., pp. 9-22.
- Caciagli, M. (1997). “El Gobierno Local en Europa: Perspectivas Comparadas”, en Alba, C. y Vanaclocha, C. (Coords.). *El Sistema Político Local: Un Nuevo Escenario de Gobierno*, Madrid: Universidad Carlos III de Madrid y Boletín Oficial del Estado, pp. 77-90.
- Caetano, M. (1982). *Manual de Direito Administrativo, Vol. I*, Coimbra: Almedina.
- Caiden, G. (1997). “La implantación, talón de Aquiles de la reforma administrativa”, en Leemans, A.F. *Cómo reformar la administración pública*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Canales, J.M. (2000). “Nuevo entorno y perspectivas de las políticas públicas locales”, en Arenilla, M. y Canales, J.M. (Coords.). *Gobierno y Pacto Local*, Madrid: BOE-MAP, pp. 359-386.
- Carrillo, E. (2001). “Los gobiernos locales”, en Román, P. (Coord.). *Sistema Político Español*, Madrid: Mc Graw-Hill, pp. 315-338.
- Carrillo, E. (1991). *Gestión de Recursos Humanos, Presupuestación y Hacienda Local en España*, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- Cernadas, A. y Fentanes, R. (2004). “Cultura política e participación cidadá na Administración local en Galicia”, en *Revista Galega de Administración Pública*, Nº 36: 77-107.
- Cerrillo, A. (2005). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Madrid: INAP y IIG.
- Cid, R.; Paraná, X.; Rodríguez, N.; Rodríguez, R.; Rio, J.A.; Valle de Carvalho, A.; y Varela, E.J. (2007). *A información Geoespacial nas cidades do Eixo Atlántico*, Porto: Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular.
- Coase, R.H. (1937). “The Nature of the Firm”, en Putterman, L. Y Knoszner, R.S. (Ed.) (1996). *The Economic Nature of the Firm: a reader*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 89-104.
- Colino, C. y del Pino, E. (2005). “Trayectorias de promoción de la participación ciudadana en los Gobiernos locales”, en *VII Congreso AECPA*, pp. 1-31.



- Colomer, J.M. (1995). “España y Portugal: Regímenes de liderazgo de partido”, en Colomer, J.M. (Dir.). *La política en Europa. Introducción a las instituciones de quince países*, Barcelona: Ariel Ciencia Política, pp. 199-243.
- Comissão de Coordenação da Região Norte (1998). *Modelos Associativos Inter-Institucionais com a Participação dos Municípios*, Porto.
- Comité de las Regiones (2003). *El proceso de descentralización en la Unión Europea y los países candidatos*, Comité de las Regiones.
- Direcção Geral das Autarquias Locais [DGAL] (2006). *Administração Local em Números 2005*, Lisboa.
- Direcção Geral das Autarquias Locais [DGAL] (2004). *Estrutura e Funcionamento da Democracia Local*, Lisboa.
- Domínguez, L. (2008). “La cooperación transfronteriza entre Portugal y España (1990-2006). Las estructuras de cooperación”, en Domínguez, L. (Dir.). *A Cooperação Transfronteiriça entre Portugal e Espanha*, Vigo: Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular e Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional, IP, pp. 13-48.
- Domínguez, L. (2008). “Anexos”, en Domínguez, L. (Dir.). *A Cooperação Transfronteiriça entre Portugal e Espanha*, Vigo: Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular e Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional, IP, pp. 51-102.
- Dunleavy, P. (1991). *Democracy, Bureaucracy and Public Choice*, London: Harvester.
- EGAP (2007). *Percepción dos cidadáns sobre a situación de Galicia e o funcionamento da Administración Autonómica. 1º Informe*, Santiago de Compostela: Xunta de Galicia.
- Federación Española de Municipios y Provincias (2006). *La situación los Ayuntamientos en España, sus carencias económicas y problemas de gestión. Diagnóstico y propuestas en una perspectiva europea*, Madrid: FEMP, pp. 1-240.
- Ferrás, C. Armas, F.X., Macia, C. y Santomil, D. (2005). “Sociedade do coñecemento e novas tecnoloxías no Eixo Atlántico”, en Souto, X.M., Bouzada, X.M. y Figueiredo, A. (Coords.). *Segundos Estudos Estratéxicos do Eixo Atlántico*, Vigo: Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular, pp. 391-430.
- Ferris, J. (1997). “Iniciativas locales para la prestación de servicios públicos”, en Bañón, R. y Carrillo, E. (Comps.). *La nueva Administración Pública*, Madrid: Alianza Universidad, pp. 171-198.
- Figueiredo, A.M. y Viña, A. (Coords.) (1996). *Estudo Estratéxico das Cidades do Eixo Atlântico. Relatório Temático o Sistema Urbano no Eixo Atlântico*, Porto: Câmara Municipal do Porto.

- Foster, Ch.D. y Plowden, F.J. (1996). *The State Under Stress*, Buckingham: Open University Press.
- Frederickson, H.G. (1996). "Comparing the reinventing government movement with the new public administration" en *Public Administration Review*, Vol. 56, Nº 3: 263-270.
- Gallego, R. y Subirats, J. (Eds.) (2002). *Veinte años de autonomías en España. Leyes, políticas públicas, instituciones y opinión pública*, Madrid: CIS.
- García, O., Salvador, M. y Ramió, C. (2007). *Los determinantes y la gestión de la externalización en Cataluña. Mundo local y mundo autonómico*, Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer d'estudis autonòmics i locals.
- González, J.C. (1999). *Desarrollo político y consolidación democrática en Portugal (1974-1998)*, Madrid: C.I.S. y Universidad de Salamanca.
- Harrison, A. (1993). "Introduction", en Harrison, A. (Ed.). *From Hierarchy to Contract*, Newbury: Policy Journals, pp. 1-13.
- Hood, Ch. (1994). *Explaining Economic Policy Reversals*, Buckingham: Open University Press.
- Hood, Ch. (1991). "A Public Management for all Seasons?", en *Public Administration*, Vol. 69: 3-19.
- INE (2001). *Censos da População*, Instituto Nacional de Estatística, Lisboa.
- Jackson, P.M. (1990). "Public Choice and Public Sector Management", en *Public Money & Management*, Vol. 10: 13-21.
- John, P. (2001). *Local Government in Western Europe*, London: Sage Publications.
- Juanes, B. y Blanco, J. (2001). *El gato de Alicia. Modelos de calidad en la Administración Pública*, Madrid: Díaz de Santos.
- Kickert, W.J.M. (2001). "Public management reforms in western governments", en VV.AA. *A Administração Pública no limiar do Século XXI: os grandes desafios*, Oeiras: INA, pp. 91-102.
- Kickert, W.J.M. y Koppenjan, J.F.M. (1997). "Public Management and Network Management: An Overview", en Kickert, W.J.M., Klijn, E.-H. Y Koppenjan, J.F.M. *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*, London: Sage Publications, pp. 36-61.
- Korbi, W. (2000). "Welfare states, economic growth, and scholarly objectivity", en *Challenge*. Vol. 43:2: 49-66.
- Lagares, N. (2000). "El sistema político de Portugal", en Alcántara, M. (Ed.). *Sistemas políticos de la Unión Europea*, Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 427-451.
- Leach, S., Stewart, J. y Walsh, K. (1994). *The Changing Organisation and Management of Local Government*, Hampshire: Macmillan.



- Leite, R. y Ferreira, J.M. (2001). *O Sistema Político-Administrativo Português*, Lisboa: INA.
- Lindblom, Ch. (1959). “The Science of Muddling Through”, en *Public Administration Review*, XIX, 2: 79-88.
- López, E., Méndez, G. y Souto, X.M. (2005). “Estatísticas e cartografía temática de Galiza e Norte de Portugal”, en Souto, X.M., Bouzada, X.M. y Figueiredo, A. (Coords.). *Segundos Estudos Estratéxicos do Eixo Atlántico*, Vigo: Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular, pp. 159-230.
- López Mira, A.X. (2000). *Un modelo de organización territorial para Galicia*, Madrid: UNED Ediciones.
- Márquez, G. (2008). “La Administración electrónica no ámbito local. Experiencias e liñas de desenvolvemento en Galicia”, en Mahou, X. e Heichlinger, A. (Coords.). *A administración electrónica desde unha perspectiva comparada*, Santiago de Compostela: EGAP, pp. 151-185.
- Márquez, G. (2007a). *Política y Gobierno Local. La formación de gobierno en las Entidades locales en España*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Márquez, G. (2007). “Os instrumentos de xestión pública na área metropolitana de Vigo”, en Rojo, A. y Varela, E.J. (Dirs.). *A gobernanza metropolitana*, A Coruña: Xunta de Galicia, pp. 165-278.
- Márquez, G. (2006). “Las formas y tipos de gestión de las competencias de los Gobiernos locales en Galicia: La Dinámica de la gobernanza y el marco de las políticas públicas”, en *Documentos de Traballo IDEGA*, Xeografía 19: 5-61.
- Márquez, G. (2004). “Futuro e perspectivas do Goberno local en Galicia”, en Rodríguez, R. (Dir.). *Os Concellos Galegos para o Século XXI. Análise dunha estruturación do territorio e do goberno local*. Vol. I, Santiago de Compostela: USC e IDEGA, pp. 423-543.
- Mendoza, X. (1993). “La utilización de técnicas de gestión del sector privado y el desarrollo del management público”, Barcelona: E.S.A.D.E., pp. 1-32.
- Mendoza, X. (1996). “Técnicas gerenciales y modernización de la administración pública en España”, en Brugué, Q. y Subirats, J. (Coords.). *Lecturas de Gestión Pública*, Madrid: B.O.E.-I.N.A.P., pp. 235-261.
- Meneguzzo, M. (1997). “De la *New Public Management* a la *Public Governance*: el péndulo de la investigación acerca de la Administración Pública”, en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, Septiembre-Diciembre, Nº 10: 13-41.
- Milward, H.B. y Provan, K.G. (1998). “Principles for controlling agents: The political economy of network structure” en *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 8, Nº 2: 203-221.

- Mintzberg, H. (1999). *La estructuración de las organizaciones*, Barcelona: Ariel.
- Rebordão, A. (2003). *O Processo de Mudança e o Novo Modelo da gestão Pública Municipal*, Coimbra: Almedina.
- Morata, F. (2005). *Gobernanza Multinivel en la Unión Europea*, Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Mota, F. (2002). “El capital social de las autonomías: ¿Explica el capital social por qué unas Comunidades autónomas funcionan mejor que otras?”, en Gallego, R. y Subirats, J. (Ed.) *Veinte años de autonomías en España. Leyes políticas públicas, instituciones y opinión pública en España*, Madrid: CIS, pp. 293-320.
- Natera, A. (2004). “La noción de gobernanza como gestión pública participativa y reticular”, en *Documentos de Trabajo “Política y Gestión”*, 2/2004: 1-33.
- Niskanen, W. (1971). *Bureaucracy and representative government*, Chicago: Aldin Atherton.
- OCDE (2006). *La modernización del Estado: el camino a seguir*, Madrid: INAP.
- OCEG (2007). *A administración electrónica nos concellos galegos. 2007*, Santiago de Compostela: Xunta de Galicia, pp. 1-176.
- Oliveira, J.A. y Filipe, A. (2003). *Legislação Fundamental de Governo Local e Administração Autárquica*, Coimbra: Coimbra Editora.
- Oliveira, J.A. (2004). “A Gestão Pública na Região do Norte de Portugal”, en *Revista de Pensamento do Eixo Atlântico*, Nº 6: 75-81.
- Parrado, S. (2002). *Sistemas administrativos comparados*, Madrid: Tecnos-Universitat Pompeu Fabra.
- Pereira, A. y Almeida, M.C. (1985). *Conhecer as Autarquias Locais*, Porto: Porto Editora.
- Pereira, A. (1992). *A Descentralização e a Desconcentração*, Textos de Divulgação.
- Peters, B.G. (1996). *The Future of Governing: Four Emerging Models*, Kansas: University of Kansas.
- Prats, J. (2005). *De la burocracia al management y, del management a la gobernanza. Las transformaciones de las Administraciones Públicas de nuestro tiempo*, Madrid: INAP.
- Ramió, C. (1999). *Teoría de la Organización y Administración Pública*, Madrid: Tecnos-Universitat Pompeu Fabra.
- Ramió, C. (1996). *Teoría e práctica do cambio organizativo na administración pública*, Santiago de Compostela: EGAP, Xunta de Galicia.
- Sá, T., Rio, J.A., Rojo, A. y Varela, E.J. (2006). *A Gobernanza na Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal*, Vigo: Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular.



- Rhodes, R.A.W. (1997). "Reinventing Whitehall: 1979-1995", en Kickert, W.J.M. (Ed.). *Public Management and Administrative Reform in Western Europe*, Cheltenham: Edward Elgar, pp. 41-58.
- Rhodes, R.A.W. (1996). "T e New Governance: Governing without Government", en *Political Studies*, 44 (4): 652-667.
- Rodríguez, R. (2008). "Aberto 24 horas: Administración electrónica no Concello de Vigo", en Mahou, X. y Heichlinger, A. (Coords.). *A administración electrónica desde unha perspectiva comparada*, Santiago de Compostela: EGAP, pp. 239-245.
- Sá, L. de (1999). *Introdução ao Direito Administrativo*, Lisboa: Universidade Aberta.
- Sancho, D. (1999). *Gestión de servicios públicos: Estrategias de marketing y de calidad*, Madrid: Tecnos y Universitat Pompeu Fabra.
- Vandelli, L. (1992). *El Poder Local. Su origen en la Francia revolucionaria y su futuro en la Europa de las regiones*, Madrid: MAP.
- Varela, E.J. (2005). "A xestión pública nas administracións locais de Galicia e Norte de Portugal", en Souto, X.M., Bouzada, X.M. y Figueiredo, A. (Coords.). *Segundos Estudos Estratéxicos do Eixo Atlántico*, Vigo: Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular, pp. 347-377.
- Varela, E.J. (2006). "Los gobiernos locales en el marco de la reforma del Estatuto de Autonomía de Galicia: Una posible hoja de ruta basada en la gobernanza", en López, A.X. (Coord.) *O Terceiro Estatuto Galego. Propostas desde a Ciencia Política*, Santiago de Compostela: Tórculo Edicións, pp. 205-242.
- Varela, E.J. (2008). "e-Gobierno e e-Administración na Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal. Unha visión desde a e-gobernanza local", en Mahou, X. y Heichlinger, A. (Coords.). *A administración electrónica desde unha perspectiva comparada*, Santiago de Compostela: EGAP, pp. 49-77.
- Varela, E.J. (2009). "El nuevo "MINIcipalismo" gallego. ¿Administraciones versus gobiernos locales?", en Román, R. (Dir.) *Reformar la Administración Territorial. Municipios eñ cientes y viables*, A Coruña: Netbiblo, pp. 169-181.
- Villoria, M., Iglesias, A. y Delgado, L. (Coords.) (2005). *La participación ciudadana en grandes ciudades*, Madrid: Universidad Rey Juan Carlos y Dykinson.
- Villoria, M. (1997). "Modernización Administrativa y Gobierno Postburocrático", en Bañón, R. y Carrillo, E. (Comps.). *La nueva Administración Pública*, Madrid: Alianza, pp. 77-103.
- Walsh, K. (1995). *Public Services and Market Mechanisms*, London: MacMillan.
- Weber, M. (1944). *Economía y Sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*, México: Fondo de Cultura Económica (primera reimpresión argentina 1992).

- Weber, M. (1978), "Bureaucracy", en Shafritz, J.M. y Hyde, A.C. *Classics of Public Administration*, Fort Worth; Harcourt Brace Collage Publishers.
- Wilks, S. (1997). "Accountability and the Growth of the Regulatory State in Britain", en *paper* presentado no XVII Congresso da Associação Internacional de Ciência Política, Seoul, Agosto.
- Williamson, O.E. (1975). *Markets and Hierarchies*, New York: T e Free Press.
- Ysa, T., Cortada, M^a y Crusellas, E. (Coord.) (2003). "Criterios para detectar buenas prácticas locales", en *Document Pi i Sunyer*, Nº 25: 1-37.
- Zafra, M. (2008). "Emprego público e reforma nos gobernos locais en España", en Xornadas *As administracións públicas son persoas. Cara ao emprego público do século XXI*, EGAP, 27 e 28 de novembro de 2008 (en las actas de las Xornadas).



CUADROS

- Cuadro 1: Formas de Producción, Provisión y Gestión de Competencias y Servicios Públicos Locales.
- Cuadro 2: Elementos del Cambio Administrativo Local.
- Cuadro 3: Modelos de Gestión Municipal.
- Quadro 4: Comparação entre a Abordagem Tradicional e a Nova Abordagem à Gestão Local.
- Cuadro 5: Elementos Territoriales, Políticos y Administrativos de España y Portugal.
- Cuadro 6: Evolución del Estado y Cambios en la Administración Pública.
- Cuadro 7: Modelos de Estado en Relación con el Grado de Centralización o Descentralización Administrativa.
- Cuadro 8: Estructura Comparada de los Ingresos Locales en España y Portugal.
- Quadro 9: Estrutura Etária.
- Quadro 10: Habilitações Literárias.
- Quadro 11: Área de Formação dos Inquiridos.
- Quadro 12: Categoria Profissional.
- Quadro 13: Experiência Profissional.
- Quadro 14: Distribuição da Dimensão dos Municípios (Continente).
- Quadro 15: Indicadores de Dimensão dos Concelhos.
- Quadro 16: Caracterização dos Concelhos Portugueses do Eixo Atlântico.
- Quadro 17: Classificação dos Municípios Portugueses.
- Quadro 18: Classificação dos Municípios Portugueses que Integram o Eixo Atlântico.
- Quadro 19: Distribuição dos Vereadores.
- Quadro 20: Vereadores a Tempo Inteiro Por Dimensão de Município.
- Quadro 21: Distribuição dos Vereadores nos Município do Norte de Portugal que integram o Eixo Atlântico.
- Quadro 22: Pelouros Dos Municípios Portugueses que Integram o Eixo Atlântico.
- Quadro 23: Municípios Portugueses que Integram o Eixo Atlântico Com Serviços Municipalizados.
- Quadro 24: Dirigentes na Administração Pública.
- Quadro 25: Distribuição do Pessoal dos Municípios Por Categoria.
- Quadro 26: Distribuição do Pessoal dos Municípios (Forma de Provimento).
- Quadro 27: Participantes em Acções de Formação.
- Quadro 28: Áreas de Formação.
- Quadro 29: Modalidades de Gestão Pública Local.
- Quadro 30: Modelos de Associativismo.

- Quadro 31: Concelhos da Grande Área Metropolitana do Minho.
- Quadro 32: Concelhos da Grande Área Metropolitana do Porto.
- Quadro 33: Concelhos da Comunidade Urbana de Trás-os-Montes.
- Quadro 34: Concelhos da Comunidade Urbana do Douro.
- Quadro 35: Modelos de Gestão Pública Local.
- Quadro 36: Modalidades de Gestão Pública Nos Municípios do Eixo Atlântico.
- Quadro 37: Iniciativas de Modernização.
- Quadro 38: Projectos Cidades e Regiões Digitais.
- Cuadro 39: Estructura Edad.
- Cuadro 40: Formación.
- Cuadro 41: Área de Formación de los Encuestados.
- Cuadro 42: Categoría Profesional.
- Cuadro 43: Experiencia Profesional.
- Cuadro 44: Caracterización de los Concellos Gallegos del Eixo Atlántico.
- Cuadro 45: Clasificación de los Municipios Españoles y Gallegos.
- Cuadro 46: Los servicios públicos producidos por los Concellos de Galicia según los tipos de gestión indirecta. Período de mandato local 1995-1999 (*Proporción de servicios que se prestan*).
- Cuadro 47: Clasificación de los Municipios Gallegos que Integran el Eixo Atlántico.
- Cuadro 48: Población Municipal y Gobierno Local en los Concellos del Eixo en Galicia.
- Cuadro 49: Delegaciones de Alcaldía en los Municipios Gallegos que Integran el Eixo Atlántico.
- Cuadro 50: Comparación Normativa de las Formas de Producción y Tipos de Gestión Servicios Públicos Locales (1985-2006).
- Cuadro 51: Fórmulas más Utilizadas para la Gestión de las Competencias Locales en los Concellos Gallegos del Eixo.
- Cuadro 52: Empleados Públicos por Tipo de Administración Local en Galicia.
- Cuadro 53: Estructura de Personal en los Concellos Gallegos del Eixo.
- Cuadro 54: Sistema de Gestión Pública en los Concellos Gallegos del Eixo.
- Cuadro 55: Algunas Buenas Prácticas en los Concellos Gallegos del Eixo Atlántico.



GRÁFICOS

- Gráfico 1: Direcção da Mudança da Governação Local.
- Gráfico 2: Estrutura Político Administrativa Sub Nacional.
- Gráfico 3: Estrutura de Governo e Organização Administrativa dos Municípios Portugueses.
- Gráfico 4: Áreas Funcionais Abrangidas Pelos Serviços Municipalizados (2005).
- Gráfico 5: Grandes Áreas Metropolitanas e População Abrangida.
- Gráfico 6: Comunidades Urbanas e População Abrangida.
- Gráfico 7: Áreas Funcionais Abrangidas Pelas Empresas Municipais (2005).
- Gráfico 8: Estructura de Gobierno y Organización Administrativa de los Concellos Gallegos del Eixo.
- Gráfico 9: Las Formas de Producción y Tipos de Gestión de las Competencias y Servicios Públicos Locales.




CV AUTORES

Joaquim Filipe Ferraz de Araújo é professor auxiliar de Ciência da Administração, da Universidade do Minho e docente da Licenciatura em Administração Pública. As linhas de investigação mais importantes são a análise da gestão pública, a reforma e modernização administrativa e a governação em rede e parcerias. Publicou um livro sobre a reforma administrativa em Portugal com o título *Gestão Pública em Portugal: mudança e persistência institucional*, Quarteto Editora, Coimbra, 2002. Correio electrónico: jfilipe@eeg.uminho.pt

Enrique José Varela Álvarez es profesor ayudante en el Área de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Vigo, con docencia en la Diplomatura de Gestión y Administración Pública. Entre sus líneas de investigación más destacadas figura la gestión pública, la mejora continua y la gobernanza en el ámbito local. Entre sus diversas publicaciones en este campo, destaca el título *Las Administraciones Públicas Contemporáneas en España. Una Visión Multidisciplinar desde el Estado de las Autonomías*, Editorial Tórculo, Santiago de Compostela, 2003. Correio electrónico: evalvarez@uvigo.es



caixanova 



COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA
ESPAÑA - PORTUGAL
COOPERAÇÃO TRANSFRONTEIRICA



UNIÃO EUROPEIA

Fundo Europeu
de Desenvolvimento Regional