

# Eiá

## Atlântico

### Innovación nas Organizacións Públicas

José Manuel Silva Rodríguez

Carles Ramió Matas

Ana Paula Marques

Isabel M. Correia

Orlando Petiz Pereira

José María Martín-Moreno

Luís Lobo-Fernandes

Joaquim Filipe Ferraz Esteves de Araújo

Henrique Miguel Caridade Pereira

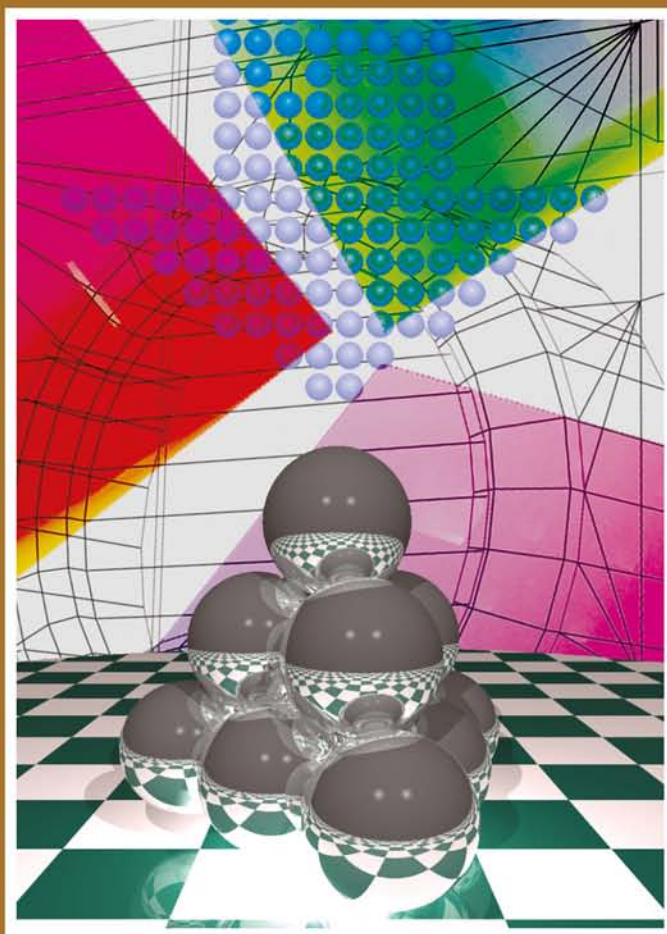
Luís Mamede Maia de Sousa

Raquel Maia

Manuel de Novaes Cabral

Rubén Cid Fernández

Enrique José Varela Álvarez





---

nº 15

## **Innovación nas Organizacións Públicas**

*José Manuel Silva Rodríguez*

*Carles Ramió Matas*

*Ana Paula Marques*

*Isabel M. Correia*

*Orlando Petiz Pereira*

*José María Martín-Moreno*

*Luís Lobo-Fernandes*

*Joaquim Filipe Ferraz Esteves de Araújo*

*Henrique Miguel Caridade Pereira*

*Luís Mamede Maia de Sousa*

*Raquel Maia*

*Manuel de Novaes Cabral*

*Rubén Cid Fernández*

*Enrique José Varela Álvarez*

**Xaneiro-Xuño, 2009**

---

**CONSELLO DE REDACCIÓN E COMITÉ CIENTÍFICO DE Eixo Atlántico.  
Revista da Eurorexión Galicia-Norte de Portugal / Eixo Atlântico.  
Revista da Euroregião Galicia-Norte de Portugal**

**Director**

Enrique José Varela Álvarez

**Consello de Redacción**

Luis Domínguez Castro (Profesor Titular de Historia Contemporánea da Universidade de Vigo), Manuel Cabral (Director Municipal dos Servizos da Presidencia da Cámara de Porto), Luís Ramos (Professor Asociado de Ordenamento do Territorio), Andrés Faiña Medín (Catedrático de Análise Económico e Organización de Empresas da Universidade da Coruña), Manuel Castro Cotón (Catedrático de Economía Financeira e Contabilidade da Universidade de Santiago de Compostela), Joaquim Filipe Araújo (Professor Asociado de Ciencia da Administración da Universidad de Minho), Argimiro Rojo Salgado (Catedrático de Ciencia Política e da Administración da Universidade de Vigo) e Enrique José Varela Álvarez (Profesor da Área de Ciencia Política e da Administración da Universidade de Vigo).

**Comité Científico**

Carlos Molina del Pozo (Profesor Titular de Dereito Administrativo da Universidade de Alcalá e Catedrático Ad personam Jean Monnet de Dereito Comunitario), Luís Braga da Cruz (Engº, Catedrático Convocado, Deputado na Assembleia da República), Fernando Brandão Alves (Arqº, Asociado na Faculdade de Engenharia da Univ. do Porto), Maria Encarnação Beltrão Sposito (Geógrafa, Titular da UNESP, Universidade do Estado de São Paulo), Francesc Morata (Catedrático de Ciencia Política e da Administración da Universitat Autònoma de Barcelona e Director do Institut Universitari d'Estudis Europeus, UAB), Guillermo Márquez Cruz (Catedrático de Ciencia Política e da Administración da Universidade de Santiago), Ramón Bouzas Lorenzo (Profesor Titular de Ciencia Política e da Administración da Universidade de Santiago de Compostela), Xabier A. Olariaga (Catedrático de Economía Aplicada da Universidade de Santiago de Compostela) José Manuel Moreira (Professor Asociado da Universidade de Aveiro, Coordinador do Mestrado em “Gestão Pública” da Secção Autónoma de Ciências Sociais, Jurídicas e Políticas da UA), Geert Bouckaert (Director of Public Management Institute, Department of Political Sciences, Katholieke Universiteit Leuven), Manuel Porto (Catedrático de Dereito da Universidade de Coimbra, Jean Monnet Chair, Presidente de ECSA-World), ademais dos integrantes do Consello de Redacción xa referidos.

## Editorial

---

Que innoven eles!

*Enrique José Varela Álvarez* ..... 3

## Destaque

---

El I+D+I como motor del crecimiento y el desarrollo

Entrevista realizada a o Sr. J-M Silva Rodríguez ..... 11

## Estudo Monográfico

Aproximacións á Innovación Pública

---

Evaluación de la innovación institucional y de gestión de las Administraciones Locales

*Carles Ramió Matas* ..... 21

Inovação organizacional e formativa: principais tensões e desafios na Administração Local

*Ana Paula Marques* ..... 53

*Spillovers* de conhecimento e desenvolvimento regional: o papel estratégico da universidade

*Isabel M. Correia e Orlando Petiz Pereira* ..... 73

El reto de la economía gallega: la innovación como elemento clave de la productividad

*José María Martín-Moreno* ..... 93

The politics of re-regulatory reform in the new Europe: assessing the case of the EU telecommunications policies

*Luís Lobo-Fernandes* ..... 115

## Experiencias e Casos

A Xestión da Innovación no Ámbito Local

---

Os Gabinetes de Municípes como indutores da mudança

*Luís Mamede Maia de Sousa, Henrique Miguel Caridade Pereira e Joaquim Filipe Ferraz Esteves de Araújo* ..... 135

A caminho da Administração Pública Electrónica: o portal do Executivo da Câmara Municipal do Porto

*Manuel de Novaes Cabral e Raquel Maia* ..... 169

**Noticias e Informacións Eurorrexionais**

---

Glosario de conceptos de innovación en el ámbito de las organizaciones públicas locales  
*Rubén Cid Fernández e Enrique José Varela Álvarez* ..... 183

---

## Editorial

Que innoven eles!

---



**Enrique José Varela Álvarez**

**Director de** *Eixo Atlántico. Revista da Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal / Eixo Atlántico. Revista da Eurorregião Galicia-Norte de Portugal*

» Parafraseando o exabrupto de Miguel de Unamuno “que inventen eles!”, poderíamos situar o debate actual da innovación no eido das institucións e organizacións públicas, cun igualmente suxerinte “que innoven eles!”. Estámonos a referir, claro, aos Concellos, ás Deputacións, a calquera forma de organización pública que precise saíren desta crise financeira (estrutural no caso do eido local) na que continuamos instalados.

Porque o único xeito de consolidar a democracia local é a través de institucións públicas fortes, que sexan quen de mellorar a vida dos cidadáns, e isto non se consegue sen visión de futuro, sen claridade na toma de decisións, sen implicación da cidadanía e dos sectores productivos locais.

Innovar é en si mesmo un exercicio de xestión, pero o que é máis salientable, resulta a acción estratéxica máis relevante que un Concello, un equipo de goberno ou un grupo de técnicos (porque existir innovación política e/ou administrativa) pode asumir como reto democrático.

Así, os axentes da innovación son algún máis dos que forman parte dos Concellos, por exemplo aqueles que traballan nas redes de partenariado público-privado, os que colaboran coas unidades administrativas no deseño e implementación de servizos públicos, ou, simplemente, os actores sociais que prestan estes servizos para a cidadanía.

Deste xeito, falamos de gobernanza como paradigma, pero tamén como meta-concepto ao que se podería incorporar a axenda da innovación, folla de ruta

a través da cal vehicular os cambios administrativos, a introdución de melloras técnicas nos servizos, a regulamentación de espazos de participación cidadá...

A innovación supón, ademais, a implicación política e técnica en modelos de organizacións de aprendizaxe, en procesos de mellora continua, afondando na idea de institucións intelixentes. A ela pódese chegar a través de complexos modelos e técnicas de xestión pública (calidade, procesos, e-administración...), aínda que tamén desde a adaptación-imitación (*benchmarking*?) de experiencias de boas prácticas de éxito noutras organizacións públicas.

Os alcaldes, presidentes, concelleiros e técnicos dos Concellos e Cámaras son conscientes da importancia da innovación. Eles innovan cada día tomando decisións arriscadas nun contorno de escaseza de recursos e de deslexitimación do público. Isto é innovar, de aí o exabrupto inicial, a modo de desexo positivo, que innoven eles.

Nembargantes, a innovación non causa efectos máis alá da autosatisfacción política ou técnica se non hai detrás dela colectivos de empresas que soporten parte dos procesos de innovación (organizacións que prestan unha grande cantidade de servizos públicos externalizados); ou universidades que analicen as experiencias e aporten avaliación, coñecemento en forma dun *feedback* necesario para a escolla das mellores alternativas de xestión; ou axentes sociais e colectivos cidadáns que apoiem co-deseñando as actuacións públicas; desde logo, cidadáns que usen os servizos e obteñan satisfacción con eles.

Que innoven eles! é o berro que debe espertar as mellores capacidades das nosas institucións conseguindo así incrementar a confianza dos nosos cidadáns. Animemos entón aos nosos gobernos locais a innovar e participemos como cidadáns destes procesos.

Con estes folgos, ofrecemos aos Concellos un número monográfico da Revista do Eixo Atlántico centrado nun concepto tan polisémico e complexo como a innovación. Para isto contamos cun elenco de autores, investigadores experimentados nas diferentes caras da innovación, que foron capaces de situar, matizar, adxectivar, enriquecer o concepto e con el, as múltiples posibilidades que ofrece

para a mellora da xestión institucional nos Concellos galegos, portugueses, e, porque non, do resto de ámbolos dous Estados.

Seguindo o plantexamento iniciado no número anterior, apostamos pola divulgación no inicio da revista (*Destaque*) para o cal contamos coa colaboración do máximo responsable no ámbito da Investigación na Unión Europea. Falamos de José Manuel Silva Rodríguez, Director Xeral da Dirección Xeral de Investigación da Comisión Europea, persoa con gran autoridade para amosar o marco de referencia que se está a seguir en Europa no presente e no futuro. As súas reflexións sobre a investigación, o desenvolvemento e a innovación no que se refire ao 7ª Programa Marco, serven, sen dúbida, para facer a mellor das contextualizacións que de seguido abordarán os colaboradores deste número da revista.

No primeiro apartado, *Estudo Monográfico*, temos a ocasión de contar coa colaboración destacada dun dos maiores especialistas da xestión pública, recoñecido en España e América Latina como un dos investigadores que mellor definiu as características institucionais das organizacións públicas locais. O profesor Carles Ramió Matas, profesor de Ciencia Política e da Administración da Universitat Pompeu Fabra, ofrece a través do seu traballo “Evaluación de la innovación institucional y de gestión de las administraciones locales” un conxunto de elementos de análise adecuados para avaliar o cambio organizativo local. Introduce o autor unha perspectiva institucional baseada na reinterpretación da cultura administrativa e da percepción cidadá como elementos basais da actuación pública, previos, en todo caso, ás decisións clásicas de externalización de servizos ou de implementación de tecnoloxías da información e da comunicación (TICs), nos Concellos.

Este traballo ten continuidade coa proposta de análise realizada por Ana Paula Marques, profesora de Socioloxía da Universidade do Minho, titulada “Inovação organizacional e formativa: principais tensões e desafios na Administração Local”. Neste caso o estudo sobre a innovación no eido local, céntrase na sub-función de recursos humanos, en concreto naquelas accións destinadas a mellorar o coñecemento do persoal. Falamos da formación do persoal como recurso a través do cal as institucións conseguen transformar información en coñecemento, proceso innovador de indubidable valor público, pero que require dun esforzo continuado, de dinámicas de xestión sostibles que non só abranguen a formación

de entrada, nin a continua ou a de especialización dentro das organización locais; tamén a que ten lugar nos estadios formativos previos de todo home e muller que cando prepara as probas de acceso ao emprego público adquire unha bagaxe de indubidable riqueza (cultura, principios, valores) para a organización da que formará parte.

Como xa foi dito, o coñecemento é a base da innovación, e a súa xestión está máis alá dos límites institucionais e organizativos dos Concellos, das organizacións públicas en xeral. Este formulación serve para ilustrar a necesidade de integrar outras unidades de produción de coñecemento como son as universidades, os centros de investigación superiores que temos en España, Galicia e Portugal (nada menos que 6 universidades na Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal). Pero tamén forma parte desta rede de coñecemento que favorece a innovación o terceiro sector, baixo o formato, por exemplo, de fundacións público-privadas que apoian os programas innovadores.

Para dar sentido a esta formulación, contamos neste número coa colaboración de Isabel M. Correia e Orlando Petiz, investigadores da Universidade do Minho, os cales foron quen de aportar datos empíricos sobre as alianzas entre os centros de investigación superior e as empresas. No seu traballo “*Spillovers de Conhecemento e Desenvolvemento Regional: O Papel Estratégico da Universidade*”, os autores falan en profundidade da necesidade deste tipo de alianzas, ás que non poden ser alleas as institucións públicas, especialmente os Concellos galegos e portugueses.

Na mesma liña, o profesor da Universidade de Vigo, José María Martín-Moreno, e actual Director Xeral da Fundación Galega para a Sociedade do Coñecemento de Galicia, propón “Una Visión de la innovación desde la Fundación Galega para a Sociedade do Coñecemento” en chave de produtividade e competitividade. Os clústeres serían o elemento dinamizador da innovación no conxunto dunha economía rexional como a galega, necesitada de consensos, agrupacións de interese, creación de redes, espallamento da confianza entre actores públicos e de sectores empresariais.

Para pechar este primeiro apartado do presente número, contamos cunha colaboración do profesor da Universidade do Minho, Luís Lobo-Fernandes, “*The*

*Politics of re-Regulatory Reform in the New Europe: Assessing the Case of the EU Telecommunications Policies*". Luis Lobo realiza unha exhaustiva análise dunha das políticas estratéxicas da Unión Europea e o impacto que esta ten na súa construción a través da toma de decisións compartidas entre a Unión e os Estados membros. A innovación, neste ámbito, está centrada no papel da Comisión Europea, e nos produtos que esta é quen de acadar para mellorar o proceso de integración, e a calidade de vida dos cidadáns.

Tras os artigos anteriores, entramos no apartado de *Experiencias e Casos*, que nesta ocasión, titulamos xenericamente como *A Xestión da Innovación no Ámbito Local*. Non son poucos os que se refiren aos Concellos como "laboratorios de innovación" política, administrativa e social. Esta realidade, nembargantes, precisa dun esforzo continuado, ás veces "épico" por parte dos equipos de traballo nas nosas organización públicas, carentes de case todo. Pese a elo, os Concellos asumen o reto da innovación propoñendo actividades, renovando servizos, mellorando procesos, ben é certo que, na maior parte dos casos, dun xeito pouco estratéxico. Traemos a este número da Revista dúas experiencias innovadoras desenvolvidas na Cámara Municipal de Porto a través de dúas fórmulas como son o Gabinete do Múncipe e o Portal do Executivo.

No primeiro dos casos, os investigadores da Universidade do Minho Luís Mamede Maia de Sousa, Henrique Miguel Caridade Pereira e Joaquim Filipe Ferraz Esteves de Araújo, propoñen "*Os Gabinete de Múncipes como Indutores da Mudança*" no interior da Cámara portuense. O estudo, cunha boa base empírica a través do emprego de inquéritos, reflicte os elementos básicos da innovación na figura do Gabinete do Múncipe, como son os impulsores do cambio, as resistencias, as prácticas e os procesos, pasos previos e necesarios para chegar a transformación da organización local.

O segundo caso innovador na Cámara de Porto, foi elaborado por Manuel Cabral e Raquel Maia, responsables da Dirección Municipal dos Servizos da Presidencia da Cámara de Porto, exposto a través dun traballo que leva por título "*A caminho da administração pública electrónica: o Portal do Executivo da Câmara Municipal do Porto*". A través deste modelo estase a falar dun deseño innovador baseado nas TIC, ferramenta que dá soporte a estratexia de e-goberno do Go-

berno Local portuense. O Portal do Executivo aglutina así os diferentes procesos que envolven a toma de decisións político-administrativas que a Cámara ten que tomar ao longo do seu mandato, o que redunda nunha maior transparencia, axilidade, seguridade xurídica, e, desde logo, na introdución de valores de sostiabilidade polo que se refire á desaparición de papel neste tipo de procedementos “camararios”.

O derradeiro apartado da Revista, *Noticias e Informacións Eurorrexionais*, continúa a tentar aportar información complementarias ás desenvolvidas polos expertos convocados para cada número da nosa publicación. Deste xeito, e ante a complexidade xerada por un termo tan polisémico e difuso como é o de innovación, consideramos fundamental aportar unha serie definicións que poidan servir aos políticos e técnicos dos nosos Concellos para encadrar correctamente este termo. Este foi o obxectivo formulado por Rubén Cid Fernández (Concello da Coruña) e Enrique José Varela Álvarez (Universidade de Vigo) deseñando un “*Glosario de conceptos de innovación en el ámbito de las organizaciones públicas locales*”, co desexo de que todos os que temos que definir a innovación nas institucións públicas locais para as que traballamos, sexamos quen de ampliar conceptos, definicións e experiencias polo ben de todos os cidadáns aos que respondemos. ◀◀

---

## **Destaque**

El I+D+I como motor del crecimiento y el desarrollo

---



Entrevista realizada a o Sr. *J-M Silva Rodríguez*  
Director General – Dirección General de Investigación- Comisión Europea

►► La Unión Europea es el conjunto de instituciones políticas de ámbito supranacional más importante del mundo. En consonancia con esta definición, se puede decir que los programas de investigación, desarrollo e innovación se encuentran entre los más relevantes de todos cuantos hay en marcha en la actualidad para el conjunto de la sociedad global.

Este es el planteamiento que nos trae el Sr. José Manuel Silva, *Director General de Investigación de la Comisión Europea*, en relación con el futuro de la gestión del conocimiento. La articulación de la Estrategia de Lisboa y el desarrollo del 6º y 7º Programa Marco están en condiciones de liderar el proceso de cambio de todos sus Estados miembro, y, ¿por qué no?, de una gran parte del mundo a través de sus investigaciones.

Los Gobiernos regionales y locales tienen mucho que decir en este campo, todavía sin abonar, por lo que no sería un mal planteamiento centrar parte de los esfuerzos de nuestras instituciones públicas en la generación de espacios de acuerdo para cerrar el círculo del I+D+i, convirtiendo todo ello en conocimiento al servicio de los Concellos y las Câmaras.

La Unión Europea pone parte de los medios y la entrevista con el máximo responsable técnico de la Comisión Europea, una puerta de entrada a la dimensión de la innovación pública.

**Pregunta del Eixo Atlántico (P).** La innovación es una parte más (investigación y desarrollo) del conjunto de la estrategia de la Unión Europea en materia de crecimiento sostenido. ¿Qué importancia tiene para la Comisión este elemento de la competitividad?

**Respuesta del Sr. José Manuel Silva (R).** La innovación genera el 50% del crecimiento económico. Y de todos es conocido que invertir en I+D es fundamental para el desarrollo y la competitividad de las empresas, a través y para la innovación.

Pero los lazos entre la industria y la investigación necesitan ser mucho más fluidos para que nuestras industrias tengan fácil acceso al conocimiento generado en las universidades y se coloquen en posición para transformar estos conocimientos en productos y servicios competitivos en un mercado global. Somos conscientes que la globalización económica ha transformado el orden económico mundial y Europa no puede competir en este nuevo entorno a menos que se vuelva más innovadora y responda con mayor eficacia a las preferencias y necesidades de los consumidores.

Por otra parte, el conocimiento no solo mejora la competitividad de las empresas. Su redistribución y transferencia contribuyen a construir sociedades más justas y con desarrollo más sostenible. Es imperativo que utilicemos el potencial de la Investigación y el Desarrollo como mecanismos de cohesión social Europea.

**(P)** Siendo como es la investigación una de las líneas estratégicas de la Unión Europea, nos interesa conocer cuáles son las iniciativas por ella impulsadas y que sean de interés para el conjunto del sector público.

**(R).** Bien es verdad que la investigación es una de las líneas estratégicas de la Unión Europea. De hecho, la política europea de investigación es la clave para conseguir lo que se propuso la Unión Europea con la adopción de la denominada *Estrategia de Lisboa*: conseguir nada menos que Europa tenga la economía del conocimiento más dinámica del mundo. Y este objetivo concierne tanto al sector privado como al público, aunque este último esté mucho más representado en el escenario europeo actual de I+D. De hecho, lo que deseamos es dotar a Europa de una base más fuerte en investigación pública y atraer mucha más inversión en investigación e innovación por parte del sector privado

Y estamos en ello. De hecho, la política de investigación comunitaria cuenta con uno de los presupuestos más importantes de la Unión. De esta forma, el

conjunto de nuestros recursos científicos y tecnológicos, tanto del sector público como del privado, podrá mejorar la competitividad industrial europea, incrementándose drásticamente las oportunidades de empleo, asegurando nuestro desarrollo sostenible y el bienestar de los europeos. Con la garantía que todo ello se realiza en coherencia con las otras políticas comunitarias y en colaboración con las instituciones europeas, los Estados Miembros de la Unión, los principales programas internacionales de investigación, además de la investigación industrial y la universitaria, las empresas y los consumidores.

Ahora bien, si queremos aislar lo que puede ser fundamentalmente interesante para el sector público, debo señalar que todo el actual 7º Programa Marco es, en su conjunto, el programa comunitario de I+D más ambicioso y el que más oportunidades ha ofrecido jamás a dicho sector. Todo ello incluye un aumento tanto en su presupuesto como en su duración – siete años en lugar de cuatro – para ejecutar iniciativas dentro del Programa “Cooperación” (salud, biotecnología, alimentación, agricultura y pesca, sociedad de la información; nanotecnologías, materiales y producción; energía, medioambiente; transporte; investigación socioeconómica; seguridad y espacio), el Programa “Personas” (sobre todo las acciones Marie Curie que tanto éxito tienen para facilitar la movilidad de nuestros investigadores y hacer frente al problema de “fuga de cerebros” en Europa), el Programa “Ideas” (investigación fundamental de un alto nivel de excelencia) y el programa “Capacidades” (acciones para las PYME, las Regiones del Conocimiento, las Infraestructuras de Investigación y la Cooperación internacional).

El concepto de I+D es muy extenso y Europa es muy variada. Hay que tener en cuenta temas tan diversos como la naturaleza de los sistemas de financiación existentes en la Unión, la mutua colaboración entre los países, o bien la motivación de las administraciones tanto en sus dotaciones como en la flexibilidad de su marco legal para los contratos de investigación, la asociación de las Universidades con empresas y las fundaciones. Y mucho más... El tema es complejo y no se reduce únicamente al origen de la inversión.

**(P).** El partenariado público-privado es uno de los motores del cambio y el principal apoyo para la consolidación de los procesos de innovación de la Regio-

nes de Europa. ¿Cómo ve, desde la Comisión, la participación de las empresas y las universidades Españolas y Portuguesas en las iniciativas de investigación?.

**(R).** En el Séptimo Programa marco (2007-2013), la Comisión está dando cada vez más importancia al ámbito regional. El programa específico de “Capacidades” se centra en infraestructuras de investigación, grupos regionales de investigación intensiva (acciones de seguimiento de las “Regiones de conocimiento”), una acción concreta para explotar mejor el potencial de investigación de regiones convergentes así como aumentar la capacidad de elaboración de políticas regionales. Igualmente, se están llevando a cabo mayores sinergias y coordinación entre el Programa marco comunitario de investigación con los programas de investigación regionales y nacionales así como los Fondos estructurales.

En este sentido, el partenariado publico-privado se considera en efecto como uno de los motores para la consolidación de los procesos de innovación europea. Esta fórmula (que puede presentarse bajo diversas formas, como las Plataformas Tecnológicas o las Iniciativas Tecnológicas Conjuntas), nos permite adoptar una estrategia audaz, de visión de futuro, con la que ciertamente podríamos transformar los desafíos actuales (tales como la crisis alimentaria, el cambio climático, el impacto del envejecimiento de la población, o nuestra necesidad de fuentes de energía alternativa) en oportunidades para el desarrollo y lanzamiento de la investigación, creando para las empresas, los centros de investigación y las universidades tantas oportunidades de negocios como soluciones para la sociedad. Este es precisamente el telón de fondo de nuestro documento estratégico *Vision 2020*, sobre el Espacio Europeo de la Investigación.

España y Portugal participan activamente en estas y otras acciones de investigación comunitarias. A título de ejemplo, España recibió 943 millones de € a través del 6º Programa Marco (2002-2006). Respecto al 7º Programa Marco (2007-2013), según los datos disponibles hasta octubre de 2008, las organizaciones españolas de investigación ya se habían asegurado subvenciones de la CE por valor de unos 382 millones de euros. Portugal recibió mas de 170 millones de € en el 6º Programa Marco, y 37 millones € a través del actual 7º Programa Marco, actualmente en curso.

Los resultados son buenos, pero no olvidemos que, como ya he señalado, en la mayoría de los países de la Unión Europea hay que reforzar mucho más los lazos entre la industria y la investigación para facilitar el acceso al conocimiento generado en las universidades y transformar estos conocimientos en productos y servicios competitivos. La decisión de una empresa para invertir o no en I+D es tomada por la empresa y no podemos intervenir directamente. Pero bien es verdad que los últimos informes muestran claramente que se necesita más inversión, y las empresas que no sigan el ritmo de la innovación simplemente se quedarán atrás.

**(P)** Sabemos del éxito que está teniendo el 7º Programa Marco. ¿Cuáles son sus principales aportaciones respecto a los precedentes?.

**(R).** Cada programa marco tiene sus propios méritos e innovaciones. El 6º Programa Marco trajo consigo la utilización de tres nuevos instrumentos, tres nuevos tipos de proyectos (Redes de excelencia, Proyectos Integrados y la Ejecución conjunta de programas), todos ellos extremadamente ambiciosos y cuyo éxito es tan claro que su configuración se sigue utilizando en el 7º Programa Marco. Por otra parte, el propio concepto de Espacio Europeo de Investigación fue creado durante el 6º Programa Marco, de manera que el listón estaba ya muy alto para que el 7º Programa Marco pudiera superarlo.

Pero es un hecho que el 7º Programa Marco ha superado con creces a todos los programas comunitarios precedentes. En realidad, se trata del programa de investigación más importante y ambicioso del mundo! Cubre todas las áreas de investigación clave, desde el medioambiente a la energía, el transporte y la seguridad de los alimentos, nanotecnologías, biotecnología, pesca, la salud, el espacio o las ciencias sociales. Reúne a los mejores talentos de Europa y del resto del mundo para hacer frente a los desafíos globales y locales, incluyendo tanto la crisis financiera actual como el cambio climático. Está abierto a todos los protagonistas de la investigación: desde las Universidades a los centros públicos y privados de investigación, pasando por las PYMEs y las grandes empresas industriales.

Nunca existió un programa de investigación de tal envergadura, también en términos presupuestarios, con sus más de 50 mil millones de euros para un periodo de siete años (2007-2013). Y es la primera vez que ponemos tal énfasis en

la movilidad de los investigadores, reforzando enormemente las Acciones ‘Marie Curie’ para la creación de lo que se llama ‘la quinta libertad’, la libre circulación de investigadores, conocimiento y tecnología, creando por fin un mercado único para la investigación.

Por otra parte, la dimensión internacional de la investigación se ha reforzado también, estimulando la colaboración con países terceros.

Y otra novedad del 7º Programa Marco ha sido la creación del Consejo Europeo de Investigación, que financia investigación fundamental avanzada. Y las infraestructuras de investigación se han reforzado para asegurar el mantenimiento de la excelencia europea, al igual que las medidas para incitar la participación de las PYMEs en la investigación.

Por último, quisiera señalar que el 7º Programa Marco se ha convertido ni más ni menos que en el instrumento clave para la construcción y el afianzamiento del Espacio Europeo de la Investigación. En efecto, las aportaciones del 7º Programa Marco son enormes, sin contar con lo que queda aún por realizarse, de aquí hasta su finalización en el 2013.

**(P)** En la actualidad, ¿existe algún otro tipo de programa de fomento a la investigación e innovación en el sector público al que se puedan acoger las administraciones publicas gallegas y portuguesas?.

**(R).** Además del 7º Programa Marco existen otras iniciativas comunitarias que, con distintos objetivos, pueden financiar investigación, como los fondos FEDER.

Somos conscientes de que el desarrollo regional es esencial para aumentar la capacidad de investigación en toda la UE, y tanto España como Portugal se benefician de este tipo de apoyo a la investigación, principalmente a través del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) en sus objetivos “Convergencia” y “Competitividad regional y empleo”. Por ejemplo, en España, en conformidad con dichos objetivos, el programa operativo nacional “Investigación, desarrollo e innovación I+D+i por y para el beneficio de las empresas – Fondo tecnológico”

percibirá mas de 2.200 millones de euros en fondos de la Unión Europea. También hay que citar el programa operativo nacional “Economía basada en el conocimiento” que recibirá una aportación comunitaria de 1.400 millones de euros. Por otra parte, el objetivo “cooperación territorial europea” también ofrece un apoyo significativo a la investigación e innovación. FEDER cofinancia en España cinco programas operativos en los que participan regiones transfronterizas, dos de las cuales conciernen a nuestros vecinos portugueses (España-Portugal y Madeira & Azores-Canarias).

También existen los fondos del Programa para la Competitividad e Innovación que gestiona la Comisión Europea a través de la Dirección General de Empresas. Su ayuda no se dirige necesariamente a las administraciones, ya que el objetivo de estos fondos es el de promover la competitividad de las empresas europeas, especialmente las PYMEs, financiando la innovación (sobre todo la llamada eco-innovación), mejorando el acceso a los créditos y dando un servicio de apoyo en favor de las empresas en las regiones. Se trata de estimular la utilización de las tecnologías de la información y la comunicación a la vez que las energías renovables y la eficiencia energética. Este programa tiene un presupuesto global de 3,6 mil millones de euros para el periodo que va del 2007 al 2013. ◀◀



---

## **Estudo Monográfico**

Aproximacións á Innovación Pública

---



*Carles Ramió Matas*

Profesor de Ciencia Política y de la Administración  
Universitat Pompeu Fabra

**Índice:** 1. Presentación; 2. Cultura administrativa de la sociedad: las percepciones sociales de las administraciones públicas; 3. Evaluación del cambio organizativo de las administraciones locales; 4. Evaluación del cambio institucional (valores y cultura administrativa) de las administraciones locales; 5. Evaluación de la externalización de los servicios públicos en las administraciones locales; 6. Evaluación de las Nuevas Tecnologías de la Información; 7. Conclusiones y propuestas. Bibliografía.

**Palabras clave:** Evaluación, instituciones públicas, innovación, gestión, administraciones locales.

**Resumen:** El objetivo de este trabajo es presentar de forma sumaria y tentativa un conjunto de reflexiones orientadas a evaluar las recientes transformaciones institucionales y de gestión que han experimentado las administraciones locales en España. Las administraciones locales son por su diversidad, por su dinamismo y por su posición de vanguardia ante las demandas de la ciudadanía un excepcional laboratorio para evaluar las actuales experiencias de innovación que están acumulando nuestras administraciones públicas.

Los contenidos de este actual proceso de cambio articulan nuevas orientaciones organizativas, nuevos valores institucionales y nuevas formas de prestación de los servicios públicos. Además hay que incorporar en este movimiento de transformación el impacto de las Nuevas Tecnologías de la Infor-

---

1 Artículo elaborado a partir de la ponencia presentada por el profesor Carles Ramió en el VI Congreso Internacional de la asociación *América-Europa de Regiones y Ciudades* (AERYC), bajo el título "Modelo de gestión para el buen gobierno de las administraciones locales". Reproducción autorizada por el autor para el número 15 de la revista del Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular.

mación. Todos estos elementos serán objeto de evaluación y reflexión en el presente estudio. Es, por lo tanto, evidente que el presente trabajo no aborda la temática de la evaluación desde una perspectiva tradicional que consiste en presentar un conjunto de conceptos e instrumentos profesionales orientados a la evaluación de los programas públicos de las administraciones locales (descripción, medición de atributos y variables, etc.). En cambio lo que se presenta es una evaluación de carácter institucional, político y social que se puede vincular con las recientes aportaciones de carácter metaevaluativo orientadas hacia la construcción de un concepto de evaluación de políticas públicas para la democracia.

**Abstract:** The aim of this paper is to present a summary and a set of tentative reflections aimed at assessing the recent institutional changes and management in the local governments in Spain. By their diversity, their dynamism and their leader position to the demands of the citizens, local governments are a unique laboratory for assessing present experiences of innovation that our public administrations are accumulating. The contents of this ongoing process of change articulate new directions in the organizations, new institutional values and new ways of delivering public services. It is also necessary to incorporate in this movement of the transformation the impact of New Information Technologies. All these elements will be the object of evaluation and reflection in this study. Therefore, it is evident that the present paper does not focus on evaluation from a traditional perspective that consists of a set of concepts and instruments aimed at the professional evaluation of the public programs in the local administrations (description, attributes and variables measurement, etc.). On the contrary, this paper is an institutional, political and social assessment that can be linked to the recent contributions in the field of the meta-assessment oriented to the construction of an evaluation concept of public policies for democracy.

## 1. Presentación

►► Durante los últimos años se está produciendo uno de los más grandes cambios conceptuales y empíricos de la historia moderna de nuestra Administración. Si se adopta una perspectiva histórica se puede llegar a la conclusión que

hay pocos momentos de transformación profunda desde la implantación de una Administración moderna que se impulsó en 1812 y en 1834. Desde este punto de inicio de la modernidad administrativa sólo destacan los años veinte del siglo XX, cuando el sector público en España se multiplicó por tres y conceptualmente apostó por su intervención en la economía, los años ochenta cuando el sector público se duplicó y conceptualmente se diseñó un Estado del bienestar. Finalmente, la última gran transformación, relativamente silenciosa pero muy relevante, es la contemporánea que se inició entrada ya la década de los noventa y que se prolongará, probablemente, hasta finales de la primera década del tercer milenio. Este cambio actual consiste en la acomodación institucional y de gestión de las administraciones públicas, inspirada por la Nueva Gestión Pública, a un modelo de Estado del bienestar condicionado por unos limitados recursos económicos.

Los contenidos de este actual proceso de cambio articulan nuevas orientaciones organizativas, nuevos valores institucionales y nuevas formas de prestación de los servicios públicos. Además hay que incorporar en este movimiento de transformación el impacto de las Nuevas Tecnologías de la Información. Todos estos elementos serán objeto de evaluación y reflexión en el presente estudio.

Es, por lo tanto, evidente que el presente trabajo no aborda la temática de la evaluación desde una perspectiva tradicional que consiste en presentar un conjunto de conceptos e instrumentos profesionales orientados a la evaluación de los programas públicos de las administraciones locales (descripción, medición de atributos y variables, etc.). En cambio lo que se presenta es una evaluación de carácter institucional, político y social que se puede vincular con las recientes aportaciones de carácter metaevaluativo orientadas hacia la construcción de un concepto de evaluación de políticas públicas para la democracia.

## **2. Cultura administrativa de la sociedad: las percepciones sociales de las administraciones públicas**

Un elemento previo a considerar en este trabajo es la percepción social en España de las administraciones públicas como elemento que debe utilizarse como referente para evaluar las actuales transformaciones de las administraciones locales. Es decir, de lo que se trata es de conocer que opinan los ciudadanos sobre

nuestras administraciones, su funcionamiento, sus servicios y políticas públicas. Esta información permite indagar y evaluar, aunque sea de forma general o indirecta, el grado de legitimidad social de las recientes transformaciones impulsadas por nuestras administraciones públicas.

Las escasas encuestas<sup>2</sup> que preguntan a los ciudadanos sobre temas vinculados a nuestras administraciones públicas reflejan unas paradójicas percepciones (Del Pino, 2003) que nos dificultan, de entrada, nuestra tarea de evaluación:

- Los ciudadanos valoran de forma negativa cuando se les pregunta de manera general y abstracta sobre las administraciones públicas y sobre los funcionarios. Todo parece indicar que siguen predominando unos estereotipos negativos, que tienen raíces históricas, configurando unos ciudadanos *burófobos* (del Pino, 2003).
- Pero cuando se les pregunta a los ciudadanos por ámbitos de gestión, servicios o políticas públicas concretas responden de forma muy positiva configurándose, en este caso, un perfil de ciudadanos *burófilos* (del Pino, 2003).
- Los ciudadanos valoran de forma más positiva la gestión privada (la vinculan con la eficacia y la eficiencia) que la gestión pública (la vinculan con la ineficacia y la ineficiencia). En este sentido, los ciudadanos valoran de forma positiva las estrategias de las administraciones públicas a adoptar una simbología de carácter empresarial (estrategias de calidad, estrategias eficientistas, ISOs, etc.).
- Pero los ciudadanos al ser consultados sobre el modo de gestión (público o privado) que prefieren para que se presten los servicios públicos optan de forma mayoritaria por la gestión pública ya que vinculan la gestión privada con problemas con la equidad.
- Por niveles de administración la Administración local suele ser la mejor valorada. Pero esta privilegiada valoración de la Administración local tiende a reducirse por el acercamiento en la valoración positiva de las Comunidades Autónomas (en algunas de ellas, como Madrid y Valencia, hay casi un empate en la valoración positiva de la Administración local y de la Administración autonómica).

---

<sup>2</sup> Encuestas del CIS y encuestas específicas realizadas en las comunidades de Madrid y de Valencia.

- Finalmente, con relación a las imágenes de los diferentes niveles de Administración, la Administración General del Estado tiene una imagen *burocrática*, las administraciones autonómicas una imagen *empresarial* y las administraciones locales una imagen *democrática-participativa*.

Es decir, los elementos relevantes de esta percepción ciudadana de la Administración pública de cara a una evaluación institucional son: a) valoran de forma positiva los servicios públicos que reciben; b) prefieren la gestión pública a la gestión privada para la prestación de servicios públicos con el objetivo de preservar la equidad; c) las administraciones locales tienen (y probablemente los ciudadanos desean reforzar de cara al futuro) una imagen democrática-participativa y no una imagen empresarial; y d) las administraciones locales representan el nivel administrativo mejor valorado pero con una fuerte competencia de las administraciones autonómicas.

### 3 . Evaluación del cambio organizativo de las administraciones locales

Las administraciones locales, y más en concreto las municipales, han optado por modificar los parámetros organizativos burocráticos por modelos de gestión postburocráticos con ciertos aromas de carácter empresarial. Ejemplos de esta transformación serían los procesos de agencialización, los de gerencialización y la adopción de algunas estrategias de gestión de empresa como la calidad, las ISOs, la reingeniería, presupuestos por programas, cuadros de control de gestión, etc. También habría que incluir en este contexto las transformaciones *de facto* en la forma de reclutar a los directivos públicos y al resto de los empleados públicos que van imponiendo las administraciones locales.

A nivel substantivo dos son las transformaciones organizativas que sobresalen: por una parte, el cambio de modelo organizativo vinculado a la gerenciación y a la agencialización y, por otra parte, las transformaciones *de facto* en el modelo de función pública (fundamentalmente en lo que se refiere a los criterios de acceso y a la vinculación jurídica de una parte del personal).

Con relación al cambio de modelo organizativo asociado a la gerencialización y a la agencialización hay que, en primer lugar, definir estas dos estrategias

de innovación. La gerencialización tiene como objetivo superar la segmentación de distintas áreas de gestión mediante su integración en unas gerencias que son instancias jerárquicas profesionalizadas y de alto nivel. Además de la integración de políticas la gerencialización también persigue reforzar la preocupación de las administraciones locales en la economía, la eficacia y la eficiencia de las distintas actividades lo que implica un cambio de cultura organizativa. Por otra parte, la agencialización, implica profundizar en la descentralización funcional de los distintos ámbitos de gestión con el objetivo de conseguir una mayor autonomía y flexibilidad de los distintos ámbitos básicos de gestión para lograr una mayor eficacia y eficiencia.

Las estrategias de gerencialización y de agencialización se pueden considerar como acertadas siempre y cuando no se produzca un abuso de las mismas (circunstancia que sucede en algunos ayuntamientos considerados de vanguardia). En este sentido, no siempre es necesario y conveniente gerencializar (mediante un único gerente -en los ayuntamientos pequeños y medianos- o mediante una pluralidad de gerentes -en los ayuntamientos grandes-) la totalidad de un ayuntamiento. Tampoco es acertado optar por una descentralización funcional (agencialización) que invada la mayor parte de la organización municipal. En este sentido, si se opta por una gran profundidad y amplitud en la gerencialización y/o en la agencialización se puede llegar a un punto no deseado de una excesiva cultura empresarial, de dejar relativamente marginado el control de legalidad y de una tendencia centrífuga de la mano de los entes descentralizados funcionalmente que rompa la unidad y dificulte los controles legales y económicos de estos entes.

Con relación a la dimensión de los cambios *de facto* en el modelo de función pública por la vía de nuevos mecanismos de reclutamiento y selección hay que mencionar que implican un sibilino abandono del modelo continental de función pública (modelo cerrado) por un modelo anglosajón de función pública (modelo abierto). Esta transformación tiene sentido si atendemos a las rigideces y a la gestión barroca que impone el modelo vigente (cerrado-continental) de función pública.

En este sentido, el *modelo abierto* de servicio civil se basa en la diferenciación de los diferentes puestos de trabajo de la Administración, lo que supone hacer un

estudio detallado de cada uno de los puestos de trabajo con el objetivo de reclutar a las personas más idóneas para cada uno de dichos puestos. Con el principio de *buscar la mejor persona para cada puesto*, la especialización resulta un rasgo básico de este sistema. El modelo de empleo abierto o de puestos de trabajo tiene como elemento clave la relación de puestos de trabajo, a partir de la cual se establecen las necesidades de personal y se determinan los cargos a cubrir. En este modelo se asume que las incorporaciones provienen del exterior de la organización y que su vinculación termina al abandonar el puesto concreto. Su correcto funcionamiento se basa en una adecuada descripción de puestos, a partir de la cual organizar los procesos de reclutamiento y selección para ocupar aquellos puestos y no otros. En este sentido el reclutamiento de los denominados politécnicos (gerentes y directores de servicios) y el reclutamiento de personal laboral de algunas administraciones locales siguen más el modelo de función público abierto-anglosajón que el modelo continental-cerrado.

Toda esta transformación *de facto* del modelo de función pública que busca la flexibilidad para conseguir unos aparatos administrativos más eficaces y eficientes puede implicar serios problemas que no hay que perder de vista.

Un primer problema estaría vinculado a la estabilidad/inestabilidad de nuestro sistema político local que en el caso de muchas administraciones locales puede parecer muy estable ya que una parte importante de los equipos de gobierno llevan más de dos décadas de estabilidad. De todos modos, si se observa lo que sucede fuera de Catalunya esta estabilidad no existe y es probable que tampoco exista en un futuro en Catalunya. En este sentido, uno de los primeros elementos diferenciales de las tradiciones administrativas es la estabilidad de sus sistemas políticos y administrativos. Mientras en el caso de los modelos anglosajones (concretado en el caso de Estados Unidos) aparece una clara línea de continuidad en ambos, sin rupturas traumáticas o radicales, en los modelos de la Europa continental (con referentes como Francia, Alemania y España) destaca la ruptura y transformación brusca del sistema político, mientras se mantenía estable el sistema administrativo. Con estas características los sistemas administrativos del modelo continental adquieren un valor intrínseco como garantes de la continuidad, incrementando su autonomía e independencia respecto del sistema político. Para el caso concreto del sistema de función pública, la opción por un modelo cerrado, de cuerpos y grupos, junto con

un bajo grado de politización, vienen a reforzar este carácter “estable”, de continuidad ante la inestabilidad política del entorno. Un segundo rasgo caracterizador de las dos tradiciones administrativas son las relaciones que se establecen entre la sociedad y los aparatos públicos: si los modelos anglosajones se desarrollan en un entorno que se acerca al “pluralismo”, caracterizado por una sociedad civil muy dinámica, articulada y configurada de forma independiente de la intervención del Estado, los modelos continentales tienden a configurarse en un contexto de “estatismo” (donde el aparato público desarrolla un importante papel de regulador/promotor de la sociedad civil, con una clara actividad intervencionista) o alternativamente en un contexto de “corporatismo”, donde la articulación de grandes sectores de la sociedad condiciona la actividad del Estado, en una relación de apoyo mutuo. El papel de los sistemas de función pública en ambos casos se configura claramente como una institución adaptada a contextos diferentes (Ramió y Salvador, 2002). El problema de algunas de nuestras administraciones locales, por lo tanto, es que están impulsando *de facto* un modelo de función pública que no sintoniza con nuestra tradición administrativa, política y social y esta circunstancia puede generar muchos problemas a medio y a largo plazo.

Un segundo problema, más importante que el anterior, vinculado con esta transformación es que la flexibilidad de los mecanismos de reclutamiento de nuevos empleados públicos puede degenerar en un sistema clientelar de carácter preburocrático.

#### **4. Evaluación del cambio institucional (valores y cultura administrativa) de las administraciones locales**

La cultura organizativa es el ambiente que se respira en una organización, los rituales y costumbres, las leyendas, los símbolos, etc. La cultura organizativa está presente en todos los tiempos y espacios de una organización pero es difícil de precisar. La esencia del enfoque de cultura organizativa reside en considerar a las organizaciones como sociedades relativamente autónomas dotadas de sus propios procesos de socialización, de normas y estructuras sociales. A un nivel general una cultura organizativa se edifica mediante la articulación de mitos, valores e ideología. La cultura organizativa tiene unas utilidades muy importantes de cara a la dinámica y eficacia de las organizaciones, influyendo de forma muy directa en el

comportamiento y en los resultados de las organizaciones. Las funciones de la cultura organizativa son (Ramió, 1999):

- Define límites estableciendo distinciones entre una organización y otra. Las personas internas y externas identifican con claridad que están en el interior de una determinada organización con unas especificidades ambientales distintas a las de su entorno.
- Transmite un sentido de identidad a los miembros de la organización. Las personas que integran la organización reconocen sus elementos diferenciales y se identifican con los mismos. La cultura organizativa se convierte en un instrumento que da sentido a actitudes y modelos de comportamiento con una cierta autonomía a los valores sociales de carácter general. Se podría decir que una cultura organizativa fuerte genera un sentimiento similar al de *nacionalidad* entre sus miembros.
- Facilita la creación de un compromiso personal con los objetivos organizativos; es decir, genera compromisos amplios que permiten superar parcialmente los intereses egoístas de cada individuo y grupo. En este sentido, una cultura organizativa fuerte permite superar la fragmentación de objetivos, intereses y estrategias.
- La cultura organizativa puede ser un sibilino sistema de control sobre los miembros de una organización en el sentido que éstos suelen comportarse de forma previsible ante determinados estímulos gracias a unos valores y tradiciones.

¿Qué sucede, cuando de la mano de la Nueva Gestión Pública, se impulsa en nuestras administraciones públicas una cultura organizativa de carácter neoesempresarial?. La situación más habitual que suele encontrarse, en las administraciones locales, es que cuando se impulsa una cultura organizativa de carácter neoesempresarial se hace sobre una cultura organizativa previa muy poco asentada y cohesionada salvo en el caso de colectivos muy profesionalizados que siguen unas pautas culturales de carácter corporativo. Es decir, la situación más usual es que en un ámbito de gestión que presenta una ausencia o una casi ausencia de cultura organizativa cohesionada y transversal se introducen unos valores neoesempresariales. El resultado es que no hay choche entre culturas y, entonces, no hay apenas conflicto. Es casi como llenar totalmente una botella vacía. El resul-

tado es que aparece una cultura organizativa de carácter empresarial sin matices. No hay mestizaje cultural, hay una nueva cultura organizativa que barre todos los valores (positivos y negativos) poco articulados que existían previamente. En esta situación, los políticos se comportan como empresarios, los responsables administrativos como directivos o gerentes y el personal padece este sistema pero se suele integrar intentando conseguir un beneficio económico al vincularse sus retribuciones con los resultados. Se trabaja con baterías de indicadores, fundamentalmente económicos, se manejan sistemas de información, cuadros de dirección integrales... Estamos, en apariencia y en substancia, ante una empresa ordinaria con alta eficiencia y eficacia (pero también con baja eficiencia y eficacia como muchas empresas) y que va perdiendo de vista valores como la equidad, la igualdad, la ciudadanía, los impactos sociales, etc. Son éstos unos valores que no encajan con cuentas de resultados, con clientes todopoderosos, con complementos de productividad, etc.

Impulsar una cultura organizativa en estas condiciones genera una cierta convulsión inicial que se supera con la convicción de los conversos ya que los valores previos escasamente articulados generaban incertidumbre entre los miembros de la organización pública y, en cambio, la nueva cultura otorga un sentido a todo, incluso a lo escasamente explicable o justificable desde un punto de vista de la ética pública... ¿Cuántos de nuestros cargos electos y buenos empleados públicos preocupados por formarse leen los fines de semana los amenos *best sellers* de empresa que se venden en los aeropuertos?; ¿y cuántos leen la escasa y aburrida literatura de gestión pública?. Evidentemente muchos en el primer caso y muy pocos en el segundo. El contagio es rápido y supone la entrada de unos valores empresariales, antes demonizados, al sector público. Al fin los cargos electos y los empleados públicos leen y se interesan por los mismos temas (gestión empresarial) que la mayoría de los gestores de organizaciones privadas. Es como se hubiera caído otro muro, mucho más sutil que el muro físico que separaba el socialismo real del capitalismo. Estamos ante un muro que cuando cae no hace ruido y que al principio apenas genera destrozos. Estamos ante una fase de silencio clínico y cuando los síntomas sean evidentes quizás no tengamos tiempo de frenar la enfermedad.

En definitiva, hay que abandonar la idea que la introducción de valores neoempresariales en la Administración pública es positivo en el sentido que estimulan

una gestión mucho más eficaz y eficiente. Este escenario sólo es cierto cuando se introducen estos nuevos valores en administraciones públicas institucionalizadas que poseen unos sólidos valores públicos. Desgraciadamente, la mayoría de las administraciones locales no poseen una cultura organizativa previa sólida y cohesionada configurada sobre valores públicos. En esta situación de debilidad cultural de lo público, la introducción de valores neoempresariales de la mano de la Nueva Gestión Pública es muy negativa ya que los medios (economía, eficacia y eficiencia) se transforman en los fines y se pierden de vista los objetivos últimos de los programas públicos y a los colectivos de ciudadanos a los que van dirigidos.

Pero el impacto de las corrientes neoempresariales de la Nueva Gestión Pública no se limita a la transformación de la cultura y de los valores de los empleados públicos y tiene también su impacto sobre la ciudadanía. En este sentido se pueden hacer dos lecturas, una de carácter general y a corto plazo, y otra más de carácter específico y a largo plazo vinculada a la Administración local:

1. *Lectura de carácter general a corto plazo de aceptación de los ciudadanos de la empresarialización de la Administración.* Los ciudadanos, tradicionalmente despreocupados por la Administración pública, adoptan una posición que mezcla la desconfianza con la crítica fácil. Muchos ciudadanos están aparentemente encantados con la “privatización” de la Administración y con el ejercicio de sus derechos como clientes. En este contexto la transformación del rol de ciudadanos a clientes se percibe de forma positiva en la sociedad ya que el rol de cliente permite maximizar los bienes y servicios públicos con una incidencia individual. No importa perder los derechos asociados al concepto de ciudadanía ya que afecta a bienes y servicios públicos con una incidencia colectiva.
2. *Lectura específica a largo plazo vinculada a la Administración local.* Esta segunda lectura pone en duda la fortaleza de la primera con dos argumentos. En primer lugar hay que tener presente que los ciudadanos españoles desean mayoritariamente la gestión pública de los servicios públicos y descartan, por problemas vinculados a la equidad, la gestión privada de éstos. Una vez los ciudadanos detecten que la empresarialización de nuestras administraciones públicas pueda afectar a la equidad o que detecten el paulatino proceso de privatización de la gestión (externalización) pueden

rechazar de forma abierta este proceso de introducción de la cultura empresarial. En segundo lugar, en el caso de las administraciones locales, parece evidente que los ciudadanos desean más un papel político-participativo que un papel empresarial.

## **5. Evaluación de la externalización de los servicios públicos en las administraciones locales**

Las administraciones públicas producen distintos tipos de servicios, desde los que se podrían denominar servicios *puros* como la prestación de servicios sanitarios, educativos, de transportes, etc.; hasta unos servicios *peculiares* como pueden ser la información, la seguridad, la regulación, etc.; todo ello pasando por la producción de servicios internos, es decir, los suministrados por unas unidades a otras en el seno de la propia Administración pública. Hasta el momento, un inadecuado modelo de organización y una cultura organizativa muy vinculada a valores internos han relativamente impedido que la Administración pública se “autoconsidere” como una organización productora y prestadora de servicios. Pero la realidad, la presión de los ciudadanos (los ciudadanos-clientes) y de algunos cargos políticos y grupos de funcionarios han ido suavizando la resistencia a esta equiparación.

De todos modos, la mayoría de las administraciones públicas de nuestro país no han optado por intentar mejorar sus diseños organizativos y la capacitación de sus efectivos de personal con el objetivo de prestar servicios públicos de calidad. Existe la impresión, más o menos generalizada, que es imposible que los aparatos públicos tengan capacidad para prestar servicios de calidad en contextos de restricción del gasto público. Además, como hay servicios que deben continuar siendo públicos, muy amplios en el marco de un Estado del bienestar, se ha optado por mantener el carácter público de los servicios pero defiriendo su gestión al sector privado. En efecto, en los últimos tiempos ha aparecido con fuerza una nueva dinámica que se caracteriza por la circunstancia que determinados servicios públicos son desempeñados por organizaciones privadas. A todas estas organizaciones privadas con ánimo de lucro (empresas privadas) o sin ánimo de lucro (fundaciones, ONGs, etc.) prestadoras de servicios públicos es lo que se conoce como *paraadministración*.

Pero ¿por qué el sector público difiere actividades que le son propias al sector privado?. La respuesta teórica es que determinadas organizaciones privadas son más eficaces (prestan servicios de mayor calidad) y más eficientes (resultan más económicas) que las organizaciones públicas. Esto puede ser cierto en algunas circunstancias y no resulta tan evidente en otras. De todos modos, para que efectivamente la “paraadministración” preste servicios públicos a la sociedad de mejor calidad y con menores costes dependerá siempre del grado de control que ejerzan los organismos públicos sobre este sector. Sin control no hay garantías de calidad y se pueden perder las supuestas ventajas económicas.

La externalización de los servicios públicos puede considerarse, tal y como se ha señalado, una muestra más del fracaso, hasta el momento, de las organizaciones públicas al no conseguir prestar servicios de calidad de forma eficaz y eficiente. Algunos responsables políticos de las administraciones públicas consideran que las limitaciones de la gestión pública no dejan otra salida que transferir una parte de los servicios públicos a gestores privados. Las empresas privadas están reguladas por una normativa y tienen unas características organizativas que las hacen más apropiadas para prestar de forma más eficaz y eficiente los servicios públicos. Exponer los pros y los contras de la externalización es una cuestión difícil debido a la ausencia de estudios generales (hasta el momento se ha analizado sólo desde un plano jurídico y económico pero no desde el punto de vista de la gestión y de los impactos que tiene esta transformación en los ciudadanos-clientes). A continuación se van a exponer una serie de precisiones y reflexiones parciales sobre la externalización de los servicios públicos:

1. No se puede confundir externalizar con privatizar. Privatizar es dejar de tener cualquier tipo de responsabilidad pública directa sobre el servicio o actuación que hasta el momento era una responsabilidad de la Administración. Externalizar, en cambio, implica que el servicio continúa siendo público y la responsabilidad (su planificación, control y evaluación) también es pública. Se configura un modelo de Administración, denominado *Administración Relacional*, en el que la Administración dirige y controla y las organizaciones privadas gestionan los servicios públicos.
2. Algunas personas asocian la externalización con opciones políticas conservadoras y anticipan un desmantelamiento del sector público e, incluso,

una reducción en los servicios que han percibido los ciudadanos hasta el momento. Esta asociación puede ser cierta en algunas ocasiones pero también se puede argumentar lo contrario: la externalización es una estrategia orientada a mantener, ante la disminución de recursos públicos, el Estado del Bienestar. La única forma de sostener determinados servicios públicos es aprovechando la eficacia y la eficiencia del sector privado.

3. En muchos países se están externalizando muchos tipos de servicios públicos. No es cierto que sólo se externalizan los servicios sanitarios, educativos y determinados servicios sociales ya que en los últimos años los ámbitos de gestión que se están transfiriendo al sector privado son muy amplios<sup>3</sup>.
4. Sólo se puede garantizar que las organizaciones privadas que prestan servicios públicos presten servicios de calidad a los ciudadanos si la Administración pública ejerce al máximo sus prerrogativas de planificación, control y evaluación. Para que los servicios externalizados sean de calidad la Administración debe controlarlos. Desgraciadamente, muchas administraciones públicas no ejercen un auténtico control de la calidad sobre los servicios públicos que han externalizado.
5. Las organizaciones privadas que prestan servicios públicos pueden ser más eficientes que las propias organizaciones públicas pero esto no siempre es así ya que algunas de estas organizaciones privadas pueden gestionar de forma ineficiente por mala gestión y/o por la necesidad de percibir beneficios. Además, debe imputarse en estos servicios externalizados los recursos que debe invertir la Administración en su planificación, control y evaluación.
6. Tiene serios peligros externalizar servicios públicos que manejan información confidencial de los ciudadanos<sup>4</sup>.
7. En definitiva, la externalización de determinados servicios públicos puede ser una buena opción para mejorar la calidad y la eficiencia de los mismos pero, siempre, garantizando los derechos de los ciudadanos y manteniendo la Administración un dominio y control real sobre los mismos. En algunas

---

<sup>3</sup> Por ejemplo, en un estudio sobre el estado de la externalización en la Administración local de España se ha puesto de manifiesto que todo el amplio elenco de competencias y funciones desempeñadas por este nivel de Administración han sido en una corporación local o en otra objeto de externalización (Santolaria, 2000).

<sup>4</sup> Es bastante habitual externalizar servicios que gestionan y almacenan información confidencial a nivel institucional o de los ciudadanos (expedientes clínicos, datos fiscales, absentismo de empleados públicos, etc.).

ocasiones la opción más correcta sería intentar mejorar las organizaciones públicas sin tener que utilizar la opción de la externalización.

Pero si vinculamos el fenómeno de la externalización con la adopción de una cultura de carácter empresarial, expuesta en el apartado anterior se puede llegar a la conclusión que no es lo mismo externalizar desde convicciones “públicas” que externalizar desde convicciones “privadas”. Además, con relación a la externalización ya ha quedado claro en la líneas anteriores que ésta no es posible si no se invierte mucho esfuerzo en planificación, control y evaluación. Hace falta planificar qué servicios públicos se desean ofrecer (servicios públicos que deben mantenerse y servicios públicos emergentes) y definir qué servicios pueden ser objeto de la externalización y cuáles no (por ejemplo servicios públicos que manejan información confidencial de los ciudadanos o servicios públicos de muy difícil control si son diferidos al sector privado). Una vez externalizados determinados servicios públicos a organizaciones privadas con o sin ánimo de lucro, la Administración pública debe asegurar (y por lo tanto invertir recursos) la preservación del control y de la evaluación de estas organizaciones privadas que prestan servicios de titularidad y con financiación pública.

Todos estos requisitos de la externalización brillan, en la mayoría de administraciones locales, por su ausencia ya que ni se planifica (se externaliza de forma reactiva), ni se controla ni evalúa. Control y evaluación de los servicios externalizados es una actividad complicada y cara. Evidentemente si no se controla ni evalúa, la Administración no puede garantizar unos mínimos estándares de calidad de los servicios externalizados. Las organizaciones privadas que prestan estos servicios públicos, siempre deseosas de conseguir plusvalías (este objetivo también es perseguido por buena parte de las “beneméritas” ONGs) al no sentirse controladas ni evaluadas perciben que son los dueños reales de la agenda pública. Esta situación privilegiada de las organizaciones privadas prestadoras de servicios públicos tiene como consecuencia casi inevitable el encarecimiento para la Administración en la prestación de estos servicios y unos niveles de calidad muy bajos en la prestación de los mismos. Es decir, si no hay planificación, ni control y no hay evaluación de las redes privadas que prestan servicios públicos no se consigue a medio y largo plazo la mejora de la eficacia y de la eficiencia que son los dos objetivos fundamentales que persiguen las estrategias de externalización.

La combinación de la externalización con los enfoques neompresariales, que implican un notable déficit de valores públicos en los aparatos administrativos, puede tener en un futuro graves consecuencias para la Administración pública en diferentes dimensiones. Nos centramos ahora en dos de ellas: a) la activación o la multiplicación de las *capturas* y b) la cesión de la agenda pública a actores privados.

a) *La activación o la multiplicación de las capturas.* Ha sido muy estudiado por la literatura anglosajona la situación de “captura” del regulador público por el regulado privado: el regulador acaba regulando para proteger los intereses del regulado. Este fenómeno difícil de prevenir y de evitar no se puede considerar como corrupción pero puede estimular actividades ilícitas. Un alto empleado público que tiene como función controlar un sector empresarial muy potente sabe que su carrera profesional prosigue de forma natural en el sector privado trabajando en manos de las potencias económicas que suelen ser los agentes que antes ha regulado. Pero todo este fenómeno, restringido hasta el momento a las políticas regulativas, también está invadiendo las políticas distributivas que son mucho más numerosas e intensivas de personal. Con la externalización de los servicios públicos las relaciones entre las administraciones públicas y las organizaciones privadas prestadoras de los servicios públicos pueden ser similares a la que se establecen en las políticas regulativas. En este nuevo escenario no van a ser excepcionales los fenómenos de “captura” y de corrupción. Esto supone ampliar enormemente las presiones de corrupción en la esfera pública. Por esta razón es muy importante que los empleados públicos encargados de controlar y evaluar los servicios públicos externalizados estén socializados en valores públicos. Pero si los empleados públicos están socializados en valores de carácter neompresarial esto significa que son mucho más permeables a la captura y a posibles actos de corrupción.

b) *La cesión de la agenda pública a actores privados.* Se suele decir académicamente que estamos ante una Administración Relacional (ordenadora y diseñadora pero que no gestiona) en el marco de un Gobierno multinivel. Es cierto, la externalización se basa en una red de agentes privados que colaboran con la Administración en la consecución de los objetivos públicos: esto es una Administración Relacional. También es cierto que trabajamos en un Gobierno multinivel: el acelerado proceso de descentralización impulsado en nuestro país durante las dos últimas décadas genera una gran fragmentación competencial y situaciones de competi-

vidad entre administraciones públicas. De todos modos, esta tendencia a la fragmentación no la persiguen los agentes privados que prestan servicios públicos que tienden, de forma natural, a la concentración económica hasta llegar a situaciones de “pseudologopolio”. Con el tiempo se generan grandes empresas especializadas en prestación de servicios públicos que están vinculadas a la vez al Gobierno local, a los “mesogobiernos” (estados o regiones) y a la Administración central. Estas empresas tienen una visión transversal del sistema público; visión global e integrada de la que carecen los diferentes niveles públicos. Este tipo de empresas pueden llegar a tener tanto poder que la agenda pública de las diferentes administraciones públicas esté en sus manos ya que poseen mucha más información que cada Administración pública considerada individualmente.

## 6. Evaluación de las Nuevas Tecnologías de la Información

Las NTI son en sí mismas un reto para las administraciones locales. En este sentido, va a tener una enorme importancia la base conceptual y la metodología de implantación de las mismas ya que con determinadas concepciones y metodologías el impacto de futuro puede ser negativo y maximizar las externalidades negativas de los problemas citados en los anteriores apartados. Pero se puede optar por otras concepciones y metodologías (que se expondrán en el apartado de las conclusiones) que permitan reducir al máximo los impactos negativos de los grandes problemas-reto de nuestras administraciones locales y que, incluso, tengan la capacidad de transformar una parte de estos problemas en oportunidades para mejorar de forma muy significativa la eficacia y la eficiencia de las administraciones públicas.

Por *e-Administración* o *e-Gobierno* entendemos como “la manera en que los gobiernos emplean las nuevas tecnologías para proporcionar a las personas un mejor acceso a la información y a los servicios gubernamentales, mejorar la calidad de los servicios y dar más oportunidades para participar en los procesos y en las instituciones democráticas” (Gobierno de Nueva Zelanda, 2001).

La literatura especializada se ha dedicado a profundizar de forma prolija la perspectiva de las NTI como mecanismo para revolucionar las relaciones entre las administraciones públicas y los ciudadanos. Se ha preocupado por formular nuevas

estrategias de oferta y provisión de servicios públicos hacia los ciudadanos y de transformar los mecanismos de relación política entre ciudadanos y instituciones públicas. Finalmente su gran preocupación ha sido la definición de políticas que permitan acercar las NTI a los ciudadanos para promover que todos ellos se beneficien de las potencialidades de las NTI y evitar lo que se ha denominado como “fractura digital”.

Las posibilidades de mejora que ofrecen las NTI de la relación entre Administración y ciudadanía, las posibilidades que ofrecen para generar servicios públicos de más calidad, las posibilidades de las NTI para favorecer sistemas de participación en las decisiones públicas... En efecto, todo esto es cierto y se puede considerar que las NTI son una oportunidad para que las administraciones públicas puedan conseguir legitimación con relación a la ciudadanía mediante mayor calidad de los servicios: *tenemos clientes contentos* y, de legitimación política mediante mecanismos de participación: *tenemos ciudadanos contentos*. Aquí lo que más nos preocupa es no caer en asimetrías sociales y tener siempre presente como reducir al máximo la fractura digital y mantener los servicios y derechos de los ciudadanos tecnológicamente excluidos (que tal y como demuestra la experiencia de los países más avanzados representará durante mucho tiempo un tercio de la ciudadanía).

Pero la literatura especializada se ha preocupado hasta el momento por un tema también muy importante y que a nivel teórico y práctico es mucho más complejo que los problemas citados en el apartado anterior. Nos referimos a las estrategias internas de política, gestión y organización para que las administraciones públicas puedan implantar de forma rápida, eficaz, eficiente y sin externalidades negativas las NTI.

La *e-Administración* es un tema de moda que está dando pié a numerosas publicaciones e informes aunque la mayoría de ellos son muy poco analíticos, nada evaluativos (no ha dado tiempo para evaluar el impacto de las estrategias impulsadas en el sector público). En cambio, son textos prescriptivos y, desde mi punto de vista, muy superficiales. Por ejemplo si se toma como referencia el *Harvard Group on Network-Enabled Services and Governmnet* (2000), que hace las siguientes recomendaciones para desarrollar una administración pública a la vanguardia de la sociedad del conocimiento:

1. Centrarse en cómo estas tecnologías pueden redefinir el trabajo y las estrategias del sector público.
2. Utilizar estas tecnologías para innovar, no para una automatización táctica.
3. Emplear la estrategia de Buenas Prácticas para implementar estas tecnologías.
4. Mejorar las dotaciones presupuestarias para impulsar las iniciativas de las tecnologías de la información y de las comunicaciones.
5. Proteger la privacidad y la seguridad.
6. Fomentar asociaciones tecnológicas para estimular el desarrollo económico.
7. Utilizar estas tecnologías para promover la igualdad de oportunidades.
8. Preparar la democracia digital.

En definitiva, ideas basadas en el sentido común y prescripciones amables y sugerentes pero que dejan a los directivos públicos (políticos y altos funcionarios) con la incertidumbre de cómo se puede conseguir todos estos objetivos.

Pero, desde mi punto de vista uno de los elementos clave de la NTI es que contribuye al gobierno y la gestión mediante redes. Como dice el Gobierno Holandés (2000) “funcionar en redes tiene consecuencias para el gobierno. Más personas se involucran en la definición y en la aplicación de la política. Esto también tiene consecuencias para el gobierno, especialmente en su rol de proveedor de servicios. Dentro de un gobierno en red se exige gobernar, cada vez más, al lado de las empresas, de las instituciones cívicas y ciudadanos y tener en cuenta sus necesidades, mucho más que en el pasado, para actuar. En la sociedad en red el gobierno electrónico tendrá que encontrar un equilibrio dinámico entre su papel de dirección dentro de las redes y su papel de estructurar estas redes”.

Es decir, uno de los temas clave es cómo impulsar en el ámbito interno de las administraciones públicas las NTI en un contexto de Administración Relacional (gestión pública mediante redes de organizaciones públicas y, en especial, redes privadas con ánimo y sin ánimo de lucro) y de gobierno multinivel (en el que organizaciones con reducidas capacidades técnicas, por ejemplo una parte importante de la Administración local, tiene la responsabilidad de dirigir y/o gestionar una parte de los servicios básicos de la población).

Otro tema a considerar es que las pequeñas administraciones municipales no tienen capacidad institucional suficiente para poder controlar sus redes de gestores privados, tampoco la capacidad tecnológica necesaria. En este sentido, las administraciones centrales (Administración General del Estado y administraciones autonómicas) deberían proporcionar plataformas tecnológicas y con capacidades de control de gestión de redes al servicio de las pequeñas administraciones subestatales (igual que se está haciendo en algunos países con las plataformas de interacción con los ciudadanos). Pero esta estrategia debería hacerse con generosidad institucional en el sentido que no debe ser aprovechado por las administraciones autonómicas como un mecanismo para limitar la autonomía de las administraciones municipales.

Además, hay que ser realistas y tener unas ambiciones más limitadas en el momento de diseñar programas concretos de *e-Administración*. En este sentido, es difícil hacer en estos momentos una evaluación sobre el grado de eficacia, eficiencia y la capacidad de transformación real de los proyectos de *e-Administración* impulsados por las administraciones públicas. De todos modos, se manejan datos que son muy preocupantes: por ejemplo una publicación de la OCDE (2001) explica que sólo el 28% de todos los proyectos de gobierno y sector privado vinculados a las NTI lograron desarrollarse de acuerdo el presupuesto previsto, al plan trazado y en el tiempo predeterminado. De todos ellos un 23% fracasaron totalmente. Además, la mayoría de las propuestas que consiguieron implementarse lo hicieron por encima del tiempo y los costes estimados y con un grado de calidad muy inferior al esperado.

Es evidente que impulsar en las administraciones públicas proyectos de *e-Administración* es enormemente complejo y las posibilidades de fracasar son altísimas. Los elementos que parecen contribuir a hacer fracasar o a limitar los impactos de los proyectos de *e-Administración* son (López y Leal, 2002):

1. Las administraciones públicas no tienen mucha experiencia en gestionar proyectos tecnológicos amplios y complejos.
2. Existe una cultura muy extendida en los ámbitos gubernamentales partidaria de obtener resultados espectaculares estimulando el diseño de grandes proyectos que suelen resultar en la práctica técnicamente inviables.

3. Se parte del principio que las NTI van a resolver todos los problemas de las administraciones públicas.
4. Los proyectos tecnológicos impulsados por los gobiernos no suelen estar liderados por los máximos responsables políticos y son liderados por expertos tecnológicos.
5. Las administraciones públicas no tienen el suficiente personal formado para atender los cambios vinculados a la Sociedad del Conocimiento.
6. No se desarrollan suficientemente estrategias basadas en la participación activa de quienes deben utilizar los servicios del gobierno electrónico.

En definitiva, hay que ser realistas y diseñar proyectos que sean viables, la OCDE (2001) propone promocionar “proyectos pequeños”, cuyo éxito permita un desarrollo incremental, ininterrumpido y sostenible de la aplicación de las NTI en la gestión interna y en los espacios de relación entre la Administración y los ciudadanos.

Finalmente, otro tema relevante son los valores vinculados a las NTI. En este sentido, las NTI pueden multiplicar, desde una vertiente tecnocrática, los valores y la ética empresarial en el sector público reforzando de esta forma el impacto a favor de una cultura empresarial impulsada desde hace años por la Nueva Gestión Pública. Así, se puede percibir una estrategia sutil de aprender y copiar del sector privado sus eficaces estrategias de aumento de la competitividad (*e-business* y *e-commerce*). Podemos estar de acuerdo en aprender de técnicas y estrategias del sector privado tal y como dicen López y Leal (2002) “muchos de los logros alcanzados por las empresas privadas son respuestas a problemas semejantes a los planteados actualmente a las Administraciones Públicas. Esta coincidencia estimula a analizar en qué medida las soluciones adaptadas en el sector privado pueden servir al proceso de modernización de las Administraciones Públicas”. Pero tenemos que ser muy cuidadosos en no transferir también los valores empresariales. Por ello, es necesario incorporar la ética pública dentro de las nuevas preocupaciones que hay que tener para garantizar que el desarrollo de las estrategias de *e-Administración* no sean fuente de exclusión social, de pérdida de privacidad de los ciudadanos, y se parta del principio de respeto y fomento a la libertad de información y prevención ante cualquier mal uso de estas tecnologías.

La agenda de la Sociedad de la Información no debería ser impuesta por los tecnólogos. No hay que aprovechar esta situación para tecnocratizar todavía más la gestión pública. Las relaciones con los ciudadanos, las relaciones con los agentes privados, una nueva conceptualización de interés general, la universalidad de los servicios tecnológicos... Todos estos elementos no son técnicos sino políticos y lo deben decidir los políticos. El problema reside que los políticos, como muchos otros perfiles profesionales, están acomplejados y fascinados por los avances tecnológicos sobre los que desconocen sus contenidos y potencialidades (en EE.UU. sólo el 7% de los legisladores tienen conocimientos sobre NTI) y que, por esta razón, ceden la agenda de las NTI a los tecnólogos, muchos de ellos externos a los aparatos públicos.

Es imprescindible, por lo tanto, que la dirección política establezca objetivos claros con relación a la prestación de servicios electrónicos. Es decir, debe existir una dirección fuerte, con autoridad con capacidad para establecer responsabilidades claras, estimular la generación de consenso y con la habilidad y capacidad para ir adaptando el proyecto a los problemas surgidos. Quizás, a nivel más concreto, debería haber en los gabinetes presidenciales, de las alcaldías, de los consejeros, etc. asesores tecnológicos pero con una vocación y una intencionalidad política que prestaran apoyo a los responsables políticos.

## 7. Conclusiones y propuestas

Como conclusión a este repaso a una parte de las estrategias de innovación de las administraciones locales, vinculándolas con una interpretación de las percepciones y de los deseos de los ciudadanos, se puede llegar a las siguientes conclusiones de carácter evaluativo:

1. Los ciudadanos valoran de forma positiva los esfuerzos de las administraciones locales para mejorar la gestión y para adoptar unas herramientas empresariales (gerencialización, calidad, etc.). A pesar de su valoración positiva, derivada de la buena imagen que poseen de la gestión privada, estas innovaciones no interesan demasiado.
2. En cambio, la ciudadanía probablemente no valoraría de forma positiva, sino más bien al contrario, la flexibilización del modelo de función pú-

- blica que han impulsado *de facto* muchas administraciones locales y que quebranta un principio muy valorado socialmente como es el de la equidad. Tampoco parece que la ciudadanía vaya a valorar de forma positiva la ampliación de los puestos politécnicos debido a su gran desconfianza hacia los políticos y los partidos políticos.
3. De momento los ciudadanos no tienen conocimiento de la transformación cultural de carácter empresarial que están adoptando muchas administraciones locales. Esta transformación seguramente se valorará con el tiempo de forma negativa ya que lo que más preocupa a la ciudadanía es el respeto de los valores públicos y la plena socialización los mismos de cargos electos y empleados públicos.
  4. Tampoco la ciudadanía parece que perciba con toda su amplitud y profundidad el fenómeno de la externalización y todas sus implicaciones. Una vez lo perciba, su valoración será muy negativa atendiendo a sus deseos de mantener la gestión pública en la mayoría de los servicios públicos.
  5. Con relación a las NTI de la información los ciudadanos desean que éstas promuevan a bajo coste mayor calidad de los servicios y mayor comodidad en su acceso sin caer en graves asimetrías sociales.

En definitiva, las conclusiones de esta evaluación de las innovaciones en la gestión que afectan a las instituciones administrativas locales son bastante negativas. Ante esta situación se presentan de forma tentativa algunas propuestas orientadas a reorientar este proceso de transformación:

*a) Propuestas relacionadas con los cambios organizativos:*

No optar por las estrategias de gerencialización y de agencialización de carácter general que impliquen la transformación total de la organización municipal ya que este cambio radical puede generar impactos no deseados. Optar, en cambio, por gerencializar sólo algunos ámbitos de gestión (en concreto aquellos que requieren una mayor necesidad de coordinación y de impulsar políticas públicas transversales) y por agencializar sólo algunos ámbitos de gestión (aquellos que requieran de forma evidente autonomía de gestión).

En ambos casos no hay que optar por debilitar o relajar las unidades de control jurídico-formal y económico-formal (secretarios e interventores o secretario-interventor) sino al contrario, ubicar estas instancias en un espacio protagonista que posibilite los necesarios equilibrios entre eficacia/eficiencia con el respeto de la legalidad jurídico-económica.

Con relación a los intentos de transformar el modelo de función pública, la recomendación sería abortar este proceso por los peligros que puede generar a nivel de inestabilidad del sistema administrativo y de potenciales problemas de clientelismo. Hay que tener presente que es posible flexibilizar el modelo de gestión de recursos humanos sin romper frontalmente con el modelo actual. En este sentido, algunas estrategias podrían ser:

- Definir claramente el espacio de dirección política (el más reducido posible) que puede ser ocupado por personal técnico con criterios de confianza política y personal (gerencias, direcciones de servicio).
- Mantener los mecanismos de selección de personal objetivos y neutrales que respeten el criterio de equidad e igualdad en el acceso a la Administración. En todo caso se pueden impulsar mecanismos de selección más eficaces y fluidos que los actuales pero siempre respetando el modelo general.

*b) Propuestas relacionadas con la cultura institucional:*

Cambiar la tendencia hacia esta crisis del sector público de nuestros países es posible, aunque hay que reconocer que va a ser una tarea complicada. La estrategia básica sería hacer un esfuerzo en formación y socialización en unos valores y una ética pública moderna que contribuya a configurar una nueva cultura organizativa. No se trata tanto de dar marcha atrás sino de reconducir la situación. Los parámetros culturales neoempresariales son tan recientes y tiernos que es relativamente sencillo contextualizarlos en unos valores superiores de carácter público. Deben diseñarse unas estrategias que tengan como objeto revitalizar valores públicos como la lealtad institucional, la integridad, la objetividad e independencia, la competencia profesional, la confidencialidad, el respeto a las personas y reforzar las dimensiones políticas, sociales y técnicas que permitan diseñar una “infraestructura de la ética

pública'. Estos valores y ética pública no se deben divulgar sólo en las organizaciones públicas sino también en las organizaciones privadas que prestan servicios públicos. Además, debería hacerse un esfuerzo por trasladar estos valores y fundamentos éticos a la sociedad. Es decir, los objetivos de la estrategia de resurrección del sector público están relativamente definidos pero, en cambio, no sucede lo mismo con el proceso que contribuya a su consecución. En este sentido, sin ánimo ni competencia suficiente para poder ser exhaustivos, se pueden destacar algunos elementos:

1. Los cargos electos deben definir el modelo de Administración pública del futuro: sus espacios de actuación, su modelo de gestión, sus relaciones con el sector privado, etc. Debe definirse un modelo de futuro atendiendo a las especificidades de nuestro modelo de Administración (modelo continental), evolución histórica, arquitectura territorial y nacional, etc.
2. Los cargos electos, con la participación del resto de formaciones políticas y con la intervención de distintos estamentos económicos y sociales, deben definir unos valores e ideología organizativa específicos para nuestras administraciones públicas.
3. Los funcionarios de alto nivel deben diseñar planes de selección, formación y socialización acordes con los valores e ideología organizativa previamente definida.
4. Una primera fase de formación es transmitir a los cargos electos, puestos de confianza política y a los directivos públicos profesionales los nuevos valores e ideología. Los políticos y los directivos públicos representan el mayor canal de divulgación cultural en las organizaciones públicas.
5. Deben definirse códigos deontológicos genéricos pero que puedan ser aplicables. Evitar la inhibición de políticos y directivos públicos en la aplicación de sanciones ante los comportamientos discordantes con dichos códigos.
6. Algunos contenidos de valores públicos que hay que priorizar:
  - Se refuerza el concepto de ciudadanía para que permita la expresión activa de las opiniones. El concepto de ciudadanía ha de servir para, mediante un discurso abierto y pluralista, recrear la legitimidad política en la Administración pública.

- Se deben reforzar los valores de la “cosa pública” de los empleados públicos y crear una cultura administrativa asociada tanto a la eficacia y a la eficiencia como a la ética en la gestión pública.
- Reconocer nuevos derechos con garantía a los ciudadanos.
- Actuar con principios y valores, como la universalidad y la igualdad, en los servicios públicos contrapuestos a los de economicismo y gestión.

*c) Propuestas relacionadas con los procesos de externalización:*

Con relación a la externalización deberían adoptarse, al menos, las siguientes medidas de carácter técnico:

1. Planificar, a nivel integral de una Administración, una estrategia común de externalización definiendo:
  - Qué servicios públicos pueden ser susceptibles de externalización y cuáles deben mantenerse en régimen de gestión directa por parte de la Administración.
  - Optar por un modelo integrado de externalización (el impulso lo deciden las instancias centrales de la Administración) u optar por un modelo descentralizado en el que cada departamento, agencia, etc., decide su propia estrategia de externalización.
  - Definir que tipo de agentes privados se desea priorizar en la política de externalización: empresas con ánimo de lucro u organizaciones del tercer sector; organizaciones pequeñas (que sólo prestan un servicio puntual en un determinado ámbito público) u organizaciones con grandes dimensiones (que prestan varios tipos de servicios públicos a muchos departamentos). Hay que tener presente que la Administración tiene la capacidad (si actúa de forma proactiva) de articular el tipo de tejido empresarial de prestación de servicios públicos que estime más conveniente en función de sus intereses (y no sólo de los intereses del funcionamiento natural del mercado).
  
2. Un buen criterio podría ser no externalizar aquello que se desconoce como se gestiona (por ejemplo los servicios públicos emergentes), ya que las difi-

- cultades de control y de evaluación son, en estos casos, enormes debido al desconocimiento de los problemas reales con los que se enfrenta este tipo de gestión.
3. Asegurar los mecanismos jurídicos de control de la gestión, de los resultados y del impacto de los servicios externalizados (por ejemplo normativa reguladora general, pliegos de condiciones, etc.). Este requisito suele ser observado por la mayoría de las administraciones públicas, pero es poco operativo si no se resuelve bien el siguiente requisito.
  4. Diseñar que una parte de la Administración pública se encargue de forma constante del control y de la evaluación de los servicios externalizados. Capacitar al personal para que pueda desempeñar estas funciones.
  5. Establecer una unidad central (agencia u otro tipo de modelo organizativo) que se encargue del control y evaluación final de la externalización de toda una Administración o de la globalidad de un nivel administrativo (por ejemplo el Gobierno local).

*d) Propuestas vinculadas a las Nuevas Tecnologías de la Información:*

1. Introducir en la agenda la utilidad de las NTI como instrumento de planificación, coordinación, control y evaluación de las nuevas redes públicas-privadas de prestación de servicios públicos.

Hasta el momento la literatura especializada anuncia preocupaciones, con relación al impacto interno de las NTI en las administraciones públicas, como mejora de procedimientos, reducción de efectivos de personal, de costes, etc. Temas que son relevantes pero que perciben la situación de forma anticuada. En un momento de presente y de futuro en el que las administraciones públicas van a tener un tamaño reducido debido a que la prestación de los servicios lo gestiona una red de organizaciones públicas y privadas, hay que pensar en el potencial impacto de las NTI no en clave intraorganizativa sino interorganizativa.

En este sentido, las NTI deberían ser el instrumento tecnológico básico que permita el control y la evaluación de la red de organizaciones prestadoras de servicios públicos, mediante sistemas de control sobre el proceso de producción de servicios, sobre los resultados, etc. Además las NTI deberían conseguir y siste-

matizar la información necesaria para planificar y coordinar estas redes organizativas. Las NTI vinculadas a la gestión en red puede implementarse con diferentes mecanismos. Por ejemplo, puede permitir que la Administración pública matriz esté conectada con las *intranets* de todas las organizaciones públicas y privadas que configuran su red prestacional y que ello permita obtener información en línea de los procesos, la organización interna y los resultados de la producción de los servicios públicos externalizados.

Se puede pensar en mecanismos de doble sentido en la que los órganos externalizados introduzcan información en la *intranet* de la Administración matriz, pero especialmente hay que enfatizar que ésta pueda entrar en cualquier momento, en términos de gestión y de auditoría, introducirse en las *intranets* de cada una de las organizaciones de la red.

2. Utilizar las NTI como mecanismo interno de control que sea silencioso, poco burocratizador y efectivo. La flexibilización puede generar clientelismo y corruptelas que se pueden evitar/controlar mediante las NTI.

El modelo de Administración Relacional implica flexibilidad institucional y complejas relaciones entre el sector público y el mercado. Ambos factores contribuyen a elevar la permeabilidad de las administraciones públicas al indeseable fenómeno de la corrupción. En este sentido, debería pensarse en la utilidad de las NTI como un instrumento de control que evitara o, en su caso, detectara rápidamente las conductas corruptas y todo ello sin generar tendencias burocráticas paralizadoras. Las NTI deberían facilitar el acceso automatizado a muchas fuentes de información que cruzadas y sistematizadas permitan detectar los comportamientos espúreos. Además, el hecho que exista esta intencionalidad con relación a las NTI generaría un clima de temor que evitaría de entrada una parte importante de comportamientos delictivos.

Para que esta función de control sea posible el diseño y la gestión de las NTI debería ser una responsabilidad de las instancias centrales y de un colectivo de personal que no esté expuesto a las tensiones e incentivos de las actividades corruptas.

### 3. No externalizar nuestros centros gestores de nuevas tecnologías.

Si las administraciones públicas externalizan en organizaciones privadas (lo que hasta ahora es la tendencia más generalizada) sus centros gestores de las NTI, el resultado es la pérdida absoluta de control de este nuevo ámbito y de una pérdida añadida al control del resto de las externalizaciones. Quizás se puedan externalizar algunos apartados tecnológicos muy concretos pero la parte nuclear del diseño y la gestión de las NTI deberían formar parte de la Administración pública, ya que las NTI representan su sistema nervioso interno y su radar externo.

Los mejores tecnólogos deben trabajar para las administraciones públicas. Las NTI deben representar las fuerzas centrípetas que permitan reequilibrar tantas tensiones centrifugas vinculadas a la gestión de redes. Los nuevos valores tecnológicos deben vincularse a los valores públicos. Si los valores tecnológicos se alían con los valores empresariales vinculados a la Nueva Gestión Pública estamos perdidos...

Se argumenta, por parte de los que están a favor de externalizar las NTI, que las administraciones públicas no tienen suficiente capacidad para poseer unidades tecnológicas que puedan afrontar económicamente su imprescindible renovación tecnológica motorizada. Eso es cierto en el caso de los pequeños y medianos pero ¿cómo se puede argumentar que una Administración pública regional o central en la que prestan sus servicios centenares de miles de empleados públicos no tenga capacidad para gestionar directamente su centro de NTI?. O bien si pensamos más en global ¿cómo es posible que las administraciones públicas de un determinado país con millones de empleados públicos no puedan poseer al menos un centro estratégico consorciado sobre NTI?

Además, hay que combatir, gestionando internamente y regulando externamente la lógica de concentración vinculada a las NTI. Por ejemplo: el 95% de los microprocesadores pertenecen a una sola empresa (Intel) y el 90% del *software* a otra empresa (Microsoft). Evidentemente puede existir una tendencia similar (aunque no tan elevada) a la concentración de empresas de tecnología y consultoría en sistemas de información que deje en manos de una única empresa los sistemas nerviosos de la mayoría de administraciones de un país o incluso de varios países de una región.

4. Hay que pensar en nuevos perfiles profesionales. Al menos hacen falta dos nuevos perfiles, que deberían estar vinculados a un sistema de función pública, ya que forman parte del núcleo de las administraciones públicas. Los nuevos perfiles profesionales necesarios para afrontar con éxito la gestión de una Administración relacional que incorpore las NTI son:
- a) *Gestores de redes tecnológicas*: tecnólogos, ingenieros, etc. Los profesionales especializados en diseñar y gestionar directamente las NTI.
  - b) *Gestores de redes* (planificación, coordinación, control y evaluación) que tengan también conocimientos como usuarios avanzados en temas tecnológicos. Los gestores de redes son empleados de línea con distintas especialidades en la gestión pública (por ejemplo, servicios sociales, sanitarios, etc.) pero que ya no requieren las habilidades clásicas vinculadas a la gestión directa (dirección de personal, organización, gestión de recursos, etc.), sino que necesitan habilidades en dirección y gestión de redes de organizaciones que prestan directamente los servicios públicos. Además, deben poseer conocimientos de NTI ya que éstas se configuran como los instrumentos clave para la gestión de las redes.

Ambos perfiles profesionales son básicos para la sostenibilidad institucional de las administraciones públicas y deben formar parte del sistema civil de carrera central de su Administración que confiera seguridad laboral e incentivos económicos suficientes para estimular la continuidad y una elevada profesionalización. ◀◀

## Bibliografía

- BARZELAY, M. (1992). *Breaking through Bureaucracy*, California, University of California Press.
- BRUGUÉ, Q., AMORÓS, M., GOMÀ, R. (1994). “La Administración Pública y sus Clientes: ¿Moda Organizativa u Opción Ideológica?”, en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, N° 1.
- CASTELLS, M. (2001). *La Galaxia Internet. Reflexiones sobre internet, empresa y sociedad*, Barcelona: Plaza & Janés Editores.

- DEL PINO, E. (2003). *Las Percepciones y las Preferencias de los Ciudadanos hacia las Administraciones, las Políticas y los Servicios Públicos en España*, Madrid (tesis doctoral presentada en el Instituto Universitario Ortega y Gasset/ Universidad Complutense de Madrid).
- GOBIERNO HOLANDÉS (2000). “Contract with the Future. A vision on Electronic Relationship between Government and Citizen”, en *Memorandum by Minister for Urban Policy and the Integration of Ethnic Minorities*, Dutch Parliament.
- GOBIERNO DE NUEVA ZELANDA (2001). *E-Government. A vision for New Zealanders*.
- HARVARD GROUP ON NETWORK-ENABLED SERVICES AND GOVERNMENT (2000). “Eight Imperatives for Leaders in a Networked World. Guide for the 2000 election and beyond”, en HPGNSG, John F. Kennedy School of Government.
- INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES (1997). “Valores de Responsabilidad Pública”, Módulo de formación para el Cuerpo Superior de Inspectores de Finanzas del Estado, Madrid, Ministerio de Economía y Hacienda.
- LÓPEZ, J. y GADEA, A. (2001). *Una Nueva Administración Pública. Estrategias y métodos para mejorar la calidad y la eficiencia del e-Gobierno*, Oñati: Instituto Vasco de Administración Pública.
- LÓPEZ, J. y LEAL, I. (2002). *E-Gobierno. Gobernar en la Sociedad del Conocimiento*, Oñati: Instituto Vasco de Administración Pública.
- OCDE (1998). *L'Ètica en el Servei Públic. Pràctica i Temes Actuals*, Barcelona: EAPC-Diputació de Barcelona.
- OCDE (2001). “The Hidden Threat to e-Government. Avoiding Large Government IT Failures”, en *Policy Brief*, N° 8, PUMA/OCDE.
- OSBORNE, D. y GAEBLER, T. (1994). *La Reinención del Gobierno*, Barcelona: Paidós.
- RAMIÓ, C. (1999). *Teoría de la Organización y Administración Pública*, Madrid: Tecnos-UPF
- RAMIÓ, C. (2001). “Los Problemas de la Implantación de la Nueva Gestión Pública en las Administraciones Latinas: Modelo de Estado y Cultura Institucional”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 21.

RAMIÓ, C. y SALVADOR, M. (2002). “Servicio Civil en América Latina: Reflexiones y Propuestas Tentativas”, en *Revista Prospectiva*.

SANTOLARIA, J. (2000). *La externalización en la Administración Pública*, Barcelona: Universitat de Barcelona.

Ana Paula Marques<sup>1</sup>

Centro de Investigação em Ciências Sociais (CICS)

Universidade do Minho

**Índice:** 1. Introdução; 2. Tensões e desafios de governação local; 3. Balanço do *Programa Foral*: ponto de chegada ou de partida?; 4. Flexibilização, contratualização individual e gestão de competências; 5. Notas conclusivas: potenciar o capital humano no contexto do QREN. Bibliografia

**Palavras-chave:** Administração Local, Inovação organizacional, Formação Profissional.

**Resumo:** Este artigo centra-se na discussão em torno da inovação organizacional e formativa na Administração Local a partir de um “Estudo prospectivo sobre emprego e formação na Administração Local no âmbito do Programa Foral” (2007-2008). Esta investigação permitiu analisar as dinâmicas de emprego e formação que têm vindo a caracterizar a Administração Local, em especial os referentes profissionais emergentes e as competências adequadas aos processos de mudança tecnológica, organizacional e formativa em curso. A partir daqui reflectiu-se sobre a inovação organizacional e formativa de modo a implementar uma gestão de qualidade nas autarquias, cuja finalidade consiste na prestação de serviços aos utentes e no desenvolvimento local. Não pretendendo aqui discutir os princípios de descentralização, contratualização e territorialização, que têm estado na base de políticas e práticas de desburocratização e modernização (ou pós-burocratização) da administração pública, iremos desenvolver, neste artigo: *i*) as principais tensões e desafios de governação local; *ii*) um balanço crítico dos contributos do Programa Foral no que diz respeito às perspectivas de formação

1 Socióloga e Prof. Associada do Departamento de Sociologia do Instituto de Ciências Sociais da Universidade do Minho (amarques@ics.uminho.pt).

e modernização da administração da Administração Local; *iii*) os impactos das práticas de flexibilização, contratualização individual nos modelos de organização do trabalho e gestão dos recursos humanos.

**Abstract:** This paper focuses on the discussion on innovation and organizational learning in local government based on “Prospective study on employment and training in the local government under Foral Programme” (2007-2008). This research has examined the dynamics of employment and training that have characterized local administration, especially the emerging and professional referents and competencies appropriate to the ongoing processes of technological, organizational and training change. From this, we have reflected on organizational and training innovation in order to pursue high quality management in local administration, whose major aims are offering services to citizens and local development. Not wishing to discuss here the principles of decentralization, contracting and territorialization, which have supported on policies and practices of de-bureaucratization and of public administration, we will develop in this article: i) the main tensions and challenges of local governance, ii) a critical assessment of the contributions of the Foral Programme regarding training and modernizing of the Local Administration; iii) the impacts of the practices of flexibility, individual contracts on the models of work organization and human resources management.

## 1. Introdução

► No âmbito do projecto de investigação intitulado “Estudo prospectivo sobre emprego e formação na Administração Local no âmbito do Programa Foral” (2007-2008), foi-nos possível analisar as dinâmicas de emprego e formação que têm vindo a caracterizar a Administração Local, em especial os referentes profissionais emergentes e as competências adequadas aos processos de mudança tecnológica, organizacional e formativa em curso<sup>2</sup>.

---

2 Esta investigação resultou de uma parceria entre o CEFA (Centro de Estudos de Formação Autárquica) e o CICS (Centro de Investigação em Ciências Sociais) da Universidade do Minho. Tratou-se de um estudo de âmbito nacional que prosseguiu os seguintes objectivos gerais: *i*) contribuir para o conhecimento das dinâmicas tecnológicas, organizacionais, profissionais no quadro da evolução da Administração Local; *ii*) disponibilizar informação de suporte à tomada de decisões estratégicas sobre a actuação ao nível da definição de políticas de emprego e formação adequadas à Administração

Instituído em 2000, o Programa de Formação para as Autarquias Locais (Foral)<sup>3</sup> converteu-se, simultaneamente, numa “oportunidade” e num “desafio” no contexto de reforma das instâncias públicas (OCDE, 2001), sendo indissociável do processo de integração económica de natureza supranacional, nomeadamente no processo de construção da União Europeia. Através de uma significativa disponibilidade financeira, este programa, em articulação com a modernização do processo administrativo e organizacional das autarquias, visou apoiar a formação profissional contínua dos funcionários da Administração Local<sup>4</sup>. Na base deste investimento, está explícita a ideia de que apenas com a valorização dos recursos humanos, a par da necessária reorganização administrativa e tecnológica, se poderá concretizar o objectivo de implementação de uma gestão de qualidade nas autarquias, cuja finalidade consiste na prestação de serviços aos utentes e no desenvolvimento local. Neste contexto, assume-se que os serviços públicos locais constituem um dos eixos estruturantes na configuração do modelo social europeu (Rodrigues, 2000), já que contribuem para a coesão e equidade social, económica e territorial/ regional (OCDE, 2001). A qualidade e a eficiência da prestação dos serviços públicos e o seu acesso generalizado a toda a população articulam-se com a crescente tendência para a elevação dos níveis habilitacionais das gerações recentes e de uma melhor preparação profissional, bem com as maiores exigências de informação, consulta pública e cidadania activa (Bilhim, 2004).

Na verdade, os fenómenos de rápida mudança social, económica, tecnológica e política verificados, sobretudo a partir da década oitenta do século XX, têm levado a Administração Pública a um estimulante debate sobre novos modos de regulação que pressupõem modelos organizativos e métodos de gestão inovadores orientados para a modernização da Administração Local. Um dos eixos de trans-

---

Local; *iii*) definir um modelo de actuação visando forjar um novo quadro de funções, competências e formação adequado às especificidades da Administração Local, em particular à elaboração de “cartas de emprego” actual e previsível, bem como à definição das melhores estratégias de formação profissional. O enfoque conceptual privilegiado configurou a necessidade de se perspectivar, por um lado, as mudanças registadas ao nível da governação local e da cooperação e intervenção, bem como da descentralização de competências e atribuições para as autarquias. Os resultados obtidos encontram-se publicados na colecção “Estudos CEFA” (Marques, 2008).

3 Resultou de uma Resolução de Conselho de Ministros n.º 171/2000 de 9 de Dezembro. A sua execução teve início em 2001 tendo sido considerado concluído em 2007 (pelo facto de existirem acções de formação em execução no ano em causa).

4 Eixo 1 dos Programas Operacionais Regionais.

formação mais relevantes neste contexto, a par da difusão de Novas Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) e da adopção de modelos de gestão/ governação característicos do sector privado designados por *New Public Management* (Nova Gestão Pública)<sup>5</sup>, dizem respeito às transformações que se têm vindo a verificar na estrutura socioprofissional da Administração Local. Com efeito, as transformações dos quotidianos de trabalho, em geral, têm implicações significativas na forma como as diferentes categorias profissionais que trabalham sob a alçada directa da Administração Local e em contacto com o grande público se posicionam face aos desafios relacionados com os perfis formativos e de empregabilidade exigidos na actual economia e sociedade globalizadas.

Neste contexto, as autarquias têm vindo a assumir um papel essencial no desenvolvimento económico e social da região e do país a que pertencem. Face à complexidade crescente dos problemas sociais e dos serviços a que são solicitadas responderem, estas têm vindo a reivindicar tanto maior autonomia e competência de intervenção em áreas diversas e inovadoras (*e.g.* educação e formação dos trabalhadores, competitividade regional e dos sistemas produtivos territoriais, ordenação equilibrada e sustentável do território regional), como maior dotação de recursos financeiros pelo Orçamento de Estado. Porém, para a exequibilidade das novas missões, a Administração Local necessita de ser reformada, por um lado, nos seus modelos e lógicas de funcionamento organizacional e, por outro, no tipo e natureza do trabalho executado, a par da transformação nos perfis de competências exigidas pelos diversos profissionais. Além de necessidades simultâneas de polivalência e especialização, os funcionários devem ser capazes de fazer face às diversas e complexas situações e difusão de informação e ter capacidade de iniciativa. Em função de contextos de acção e de recursos disponíveis, exige-se que o profissional tenha um *saber agir* que pressupõe capacidades de iniciativa e decisão, de negociação e arbítrio, de fazer escolhas e correr riscos, de reagir a imprevistos, problemas, avarias e “erros”, de inovar no quotidiano e de assumir responsabilidades. Daí, os profissionais da Administração Local serem, cada vez mais, solicitados a desempenharem funções de planeamento, coordenação e dinamização de

---

5 O NPM assenta filosoficamente em concepções pragmatistas e na teoria da escolha racional. Este tem como eixo estrutural a defesa e a adopção de princípios de gestão empresarial na administração dos serviços públicos, com aplicação das teorias e técnicas das organizações orientadas para o mercado (Kickert, 1997; Rhodes, 1996).

equipas de trabalho, entre outras, que assentam na mobilização de um conjunto de saberes e competências de cariz informal, tácito ou colectivo.

Num sentido abrangente, estamos perante um movimento de reestruturação formativa e profissional, simultaneamente, global e transnacional, sendo caracterizado por lógicas baseadas na descentralização, desregulação, privatização e flexibilização (Célestin, 2002; Boyer, 1998) das relações sociais de trabalho. Por sua vez, associado a este movimento observam-se, igualmente, mudanças estruturais e organizacionais nas instituições do *Welfare State* (Santos, 2001) visíveis na progressiva erosão de alguns dos seus referentes, tais como a estabilidade de emprego e a garantia de certos direitos/ concessões profissionais, como veremos mais à frente.

## 2. Tensões e desafios de governação local

Tendo em conta as transformações do papel do Estado e da acção pública nas últimas décadas e no quadro da União Europeia, está em causa hoje a discussão de redefinição do Estado Social e suas relações com os parceiros sociais e demais actores sociais (colectivos e individuais). Esta faz-se num contexto de problemas não só de financiamento e de disfunções dos seus órgãos e instâncias, mas também de crescente complexidade e fragmentação de serviços e necessidades de públicos-alvo (por exemplo, envelhecimento da população, info-exclusão e baixos níveis de aprendizagem ao longo da vida, aumento do desemprego, exclusão social, degradação de alguns dos componentes dos direitos sociais, forte carga fiscal que recai sobre os cidadãos, desigual distribuição dos recursos agravada pelo poder diferenciado de interesses corporativos).

Perante a crescente visibilidade de sinais de reforço de necessidade de intervenção do Estado, ao arrepio das tendências recentes designadas por um *Estado mínimo* e de privatização, os movimentos que têm caracterizado as práticas de governação pública central e, em particular, local, não se têm apresentado, contudo, lineares. Mesmo num quadro de convergência europeia, é de referir situações desiguais e contraditórias ao nível dos poderes locais nos vários países<sup>6</sup>. Às distinções simples

---

<sup>6</sup> Tal é visível nas várias iniciativas e estudos que têm sido desenvolvidas no quadro da União Eu-

entre administração centralizada e administração descentralizada, sobrepõem-se práticas e lógicas de intervenção pública que se combinam com a imprevisibilidade e incerteza dos mercados e necessidades dos utentes, com as exigências de flexibilidade dos modelos de gestão organizacional e da difusão das TIC (Castells, 2001), com os requisitos de perfis de profissionais qualificados, responsáveis e empenhados na qualidade da prestação dos serviços. Assim, há movimentos de descentralização de competências combinados por tendências de (re)centralização na definição de objectivos e recursos que, muitas vezes, se confunde com determinados sinais de controlo por parte dos organismos e aparelhos públicos centrais<sup>7</sup>. Por sua vez, face à complexidade e multiplicidade de factores co-presentes e co-explicativos na génese, desenvolvimento, mediação e impactos dos problemas públicos, reivindicam-se modelos de gestão mais complexos e específicos às realidades em causa. Ou seja, a acção pública confronta-se com incertezas ligadas à complexidade de redes, à multiplicidade de actores e ao enredo dos procedimentos de decisão, execução, monitorização e avaliação (Sarmiento, Marques e Ferreira, 2008).

Na verdade, é necessário contemplar as transformações profundas ocorridas nas últimas décadas na economia e sociedade para se compreender as próprias mudanças operadas ao nível da Administração Central e Local. Os princípios de descentralização, contratualização e territorialização têm sido justificados em função das políticas e práticas de desburocratização e modernização (ou pós-burocratização, segundo Rocha, 2001) da administração pública. Estas, porém, nem sempre são acompanhadas por lógicas de acção concreta nesse mesmo sentido (Bilhim, 2004). Tanto as mudanças de modernização interna, nomeadamente através de técnicas de reengenharia e gestão de custos, qualidade e recursos humanos, entre outras, como a introdução de uma maior democratização do poder local nas suas relações com os clientes/utentes, reconhecendo-lhes autonomia e

---

ropeia. Em Novembro de 2007, foi realizado, em Bruxelas, um Seminário com o seguinte tema “*An alternative to the market. The social, political and economic role of public services in Europe*”, organizado por ETUI-REHS, EPSU, SALTSA. Os quartos temas principais foram os seguintes: 1) as derivas da privatização; 2) o impacto das políticas comunitárias nos serviços públicos; 3) os efeitos da privatização no emprego e nas relações industriais; 4) o papel dos serviços públicos como contrabalanço à mercantilização.

7 A este propósito, cf. os artigos que integram o número temático da *Revista Crítica de Ciências Sociais*, nº 77, intitulada “Poderes locais em perspectiva comparada”, organizada por Ruivo e Fernandes (2007).

direitos, como ainda os modelos de gestão dos serviços orientados para o mercado, implicando a privatização, competição e separação entre financiadores e prestadores de serviços públicos, têm conduzido, em muitos países, a reformas de orientação gestonária em detrimento de lideranças democráticas. Em muitas situações, a prevalência da lógica de governação por resultados tem provocado mais burocracia, menos flexibilidade, aumento de hierarquia e subalternização dos funcionários (Rocha, 2000).

Ao operar num ambiente mais competitivo e instável, o governo local tem vindo a integrar, igualmente, funções de coordenação, para além das de prestação de serviços, sendo que parte destas têm sido externalizadas e privatizadas. São visíveis as práticas de governo local no que diz respeito ao recurso a instrumentos de gestão estratégica diversificados, incluindo as parcerias público/ privadas, os modelos de organização do trabalho em rede e em equipa, mobilizando competências-chaves e responsabilizando os funcionários pelos resultados, a gestão individualizada de carreiras assente na avaliação do desempenho e na aprendizagem ao longo da vida.

Sabe-se que somente com uma estrutura socioprofissional adequada será possível (re)orientar as estratégias de governação local para a maior proximidade das autarquias com os utentes/ cidadãos, para o desenvolvimento da comunidade local nas vertentes política, económica, e social (Rocha, 2006). É neste quadro de fundo que se impõe reflectir sobre o impacto do *Programa do Foral* e a sua missão de desenvolvimento das qualificações dos funcionários da administração local, através de planos de formação contínua.

### **3. Balanço do *Programa Foral*: ponto de chegada ou de partida?**

A questão que se coloca quando se realiza uma abordagem crítica do impacto do *Programa Foral* é a de saber se nos encontramos no ponto de chegada ou de partida no que diz respeito às perspectivas de formação e modernização da Administração Local. E mais do que isso, importa perspectivar este património no quadro do QREN (2007-2013), em particular no que diz respeito às medidas e programas de incentivo à formação contínua, nas suas diversas modalidades.

Este programa foi concebido para apoiar a formação profissional contínua dos funcionários da Administração Local, tendo sido dirigido às entidades autárquicas (*e.g.* municípios, freguesias, associação de municípios e de freguesias, áreas metropolitanas, comunidades intermunicipais). Da proposta inicial do programa, fazem parte seis áreas importantes e inovadoras de intervenção formativa:

- Melhoria das competências gerais, técnicas e operacionais de forma a otimizar a utilização de infra-estruturas e o funcionamento de equipamentos municipais e intermunicipais;
- Melhoria da qualidade da gestão pública autárquica e reforço das competências gerais, técnicas e operacionais de planeamento, concepção, racionalização e gestão das infra-estruturas e equipamentos municipais e intermunicipais;
- Reforço de competências técnicas no domínio do planeamento, ambiente, ordenamento e gestão urbanística;
- Apoio a processos, incluindo os de informatização para a modernização administrativa, melhoria do serviço e da informação prestada aos utentes;
- Promoção da formação generalizada em informática, assegurando o nível de conhecimento básico necessário ao desempenho eficiente e eficaz;
- Apoio ao desenvolvimento da formação.

Daquelas áreas de intervenção formativa, estava explícita a ideia de que apenas com a valorização dos recursos humanos, a par da necessária reorganização administrativa e tecnológica, se poderá concretizar o objectivo de implementação de uma gestão de qualidade nas autarquias. Por isso, a dotação de competências dos activos impunha que se realizassem planos de acções de formação nos mais diversos domínios da vida de uma autarquia. Para o desenvolvimento de uma “cultura de formação” (Canário *et al.*, 2002), as autarquias, em colaboração com as associações de municípios a que pertencem, puderam desenvolver e executar planos de formação que resolvessem as necessidades sentidas pelos funcionários.

Porém, num primeiro diagnóstico da situação sobre a formação profissional na Administração Local (Canário *et al.*, 2002), confirmou-se que a realidade autárquica portuguesa não tinha práticas de planeamento e gestão de formação pro-

fissional adequadas às suas necessidades. Na verdade, o poder local, a braços com exigências de transferência de competências por parte do poder central, não tinha uma política que apostasse de forma eficaz e eficiente na valorização dos recursos humanos em termos de competências e de desenvolvimento organizacional<sup>8</sup>.

Com efeito, a formação era (ainda é em muitas das situações), ainda, não só encarada numa perspectiva reactiva ou adaptativa, como o facto de as entidades formadoras serem externas à autarquia conduziram, entre outras coisas, a um domínio e hegemonia da lógica da oferta de formação (*e.g.* contabilidade e secretariado, legislação e informática) sobre a procura da formação. Estas acções de formação, maioritariamente frequentadas por categorias profissionais, tais como dirigentes, técnicos superiores e informáticos, apresentavam conteúdos programáticos relativamente teóricos e desfasados das realidades de trabalho, seguindo de perto as modalidades de ensino tradicional. Como consequência, assistiu-se a uma certa desvalorização ou secundarização das competências profissionais adquiridas em contexto profissional que, além de acumulação de conhecimentos tácitos e informais, podiam constituir-se em processos de intervenção organizacional (Canário *et al.*, 2002). Estava-se, portanto, perante uma evidente debilidade no investimento em gestão e valorização dos recursos humanos por parte do poder local.

Daquele diagnóstico da situação sobre a formação profissional na Administração Local e conseqüente definição de uma “orientação estratégica”, foram identificados cinco “ponto críticos” que suscitaram uma intervenção corporizada em várias propostas de acção nos anos seguintes. Os então “pontos críticos” identificados foram: *i)* nível insuficiente de qualificações escolares e profissionais, particularmente nos grupos profissionais de “Operários” e “Auxiliares”, agravado pelas assimetrias da oferta formativa; *ii)* contrariar a hegemonia da lógica da oferta sobre a lógica da procura, fazendo com que a iniciativa da concepção, realização e avaliação se centre nas autarquias ou associações de municípios, tornando-se em “organizações qualificantes”; *iii)* construir redes de formação de base territorial de modo a potenciar

---

<sup>8</sup> Das entidades autárquicas que responderam ao inquérito realizado no âmbito do diagnóstico, 42,2% delas não proporcionaram qualquer tipo de formação aos funcionários, o que é um valor percentual significativo, enquanto que as que responderam que o fizeram optaram por uma formação de natureza externa, isto é, com o envio de funcionários para instituições externas à autarquia em função das suas condicionantes financeiras e logísticas (Canário *et al.*, 2002).

recursos humanos, logísticos e financeiros; *iv*) associar a utilização de novas tecnologias de informação e comunicação (TIC) quer aos processos de formação, quer aos processos de modernização administrativa dos serviços; *v*) tentar evoluir a oferta de formas dominantes de pedagogias normativas para formações abertas, susceptíveis de valorizar várias modalidades de formação, associando, num mesmo dispositivo, o formal e o não formal, a autoformação, o ensino presencial e o ensino à distância.

Após alguns anos de execução dos planos de formação previstos, foram observadas algumas transformações induzidas nas competências dos funcionários da Administração Local, em particular no que diz respeito ao seu desenvolvimento pessoal e profissional, e na dinâmica organizacional das autarquias em termos tanto da funcionalidade, como da qualidade e inovação de serviços prestados aos diversos actores sociais, desde os cidadãos, em geral, às empresas ou associações específicas.

As propostas de acção que corporizaram algumas daquelas transformações mais relevantes, organizam-se em várias medidas concretas, de base municipal ou intermunicipal, tais como: “programas de formação direccionados para pessoal dirigente” sob a forma de “Círculos de Estudos”; “programa de formação de gestores de formação”; “programa de formação de agentes de desenvolvimento de formação”; “programas de formação à distância”; “projectos de formação-acção”; “programas de formação de formadores”.

Porém, as dificuldades persistem neste campo, tal como foi possível confirmar num trabalho de avaliação nacional do *Programa Foral* sob coordenação de vários investigadores (Nóvoa, Cabrito e Casimiro, 2006: 71-73) após alguns anos de execução. Estas dizem respeito aos seguintes aspectos:

- Subaproveitamento dos recursos financeiros disponíveis, claramente traduzido nos baixos níveis globais de execução financeira e de execução física;
- Oferta formativa continua a ser marcada por fortes assimetrias que discriminam negativamente os sectores mais numerosos e menos qualificados, ou seja, o pessoal operário e auxiliar;
- Predomínio de uma oferta formativa de carácter escolarizado, em sala e de curta duração, construída sob a forma de “catálogo”, marcada pela ex-

terioridade em relação aos destinatários e aos seus contextos de trabalho, o que não pode deixar de ser relacionado com o fraco envolvimento da generalidade dos destinatários na construção da oferta formativa;

- “Invisibilidade” ou inexistência de “efeitos organizacionais” não é alheia a ausência de práticas sistemáticas de regulação e avaliação da formação, apesar da percepção subjectiva dos efeitos positivos da formação ao nível individual;
- Falta de capacidade para articular situações de formação com situações de trabalho, optimizando as potencialidades formativas destas últimas (apesar de alguns exemplos positivos residuais de “novas” modalidades de formação, nomeadamente a “formação-acção”);
- Ausência de uma “cultura da formação” fortemente enraizada manifesta-se através da falta de sensibilidade para a importância da formação, encarada como um investimento, no desenvolvimento organizacional, por parte, quer das chefias, quer dos eleitos. Numa outra perspectiva, revela-se igualmente negativa uma visão instrumental da formação, de cariz empresarial e “gestionário”, que tende a desvalorizar a formação enquanto processo de valorização pessoal e de promoção social dos trabalhadores individualmente considerados.
- Ausência de uma dinâmica consistente de permanente avaliação, quer ao nível das consequências da formação no desempenho individual e no desenvolvimento organizacional, quer dos processos de formação.

Com efeito, em termos de balanço geral do *Programa do Foral* (Marques, 2008), pode-se dizer que o caminho percorrido nestes últimos sete anos foi certamente importante, já que permitiu romper com algumas práticas instaladas no que diz respeito às modalidades de intervenção dominantes de formação e às temáticas de formação privilegiadas, bem como à necessidade de explicitação e consciencialização da necessidade de outros perfis profissionais (como, por exemplo, gestores de formação).

Também em termos de balanço dos impactos nestes últimos sete anos deste Programa, pode-se afirmar que muito caminho há ainda a percorrer. Os retratos organizacionais no que diz respeito às estruturas profissionais e formativas revelam persistentes fragilidades no tecido dos municípios portugueses. Por uma

economia de texto, não nos é possível aprofundar aqui esta questão, embora seja possível aceder ao conjunto de informação substantiva produzida no âmbito do “Estudo prospectivo sobre emprego e formação na Administração Local no âmbito do Programa Foral” (Marques, 2008)<sup>9</sup>.

Assim, tendo em conta os constrangimentos que resultaram, num primeiro momento, do diagnóstico da situação da formação profissional na Administração Local (Canário *et al.*, 2002) e, num segundo momento, da avaliação do impacto da mesma (Nóvoa, Cabrito e Canário, 2006), a realidade autárquica portuguesa não tem, ainda, implementada uma “cultura de formação” pró-activa e estratégica adequada à modernização da mesma. Neste contexto, importará, por um lado, reter as principais “lições” no âmbito do *Programa Foral* e, por outro, reflectir sobre a importância da gestão dos recursos humanos, associada a modalidades diversas de flexibilização e de desenvolvimento de competências individuais e colectivas/ organizacionais

#### **4. Flexibilização, contratualização individual e gestão de competências**

A partir dos anos 80 e 90 do século XX, a prática de contratualização de objectivos individuais com os altos dirigentes públicos, até então restrita a este segmento profissional, tende a generalizar-se aos vários grupos profissionais<sup>10</sup>. Assiste-se, assim, à emergência e progressiva consolidação de um sistema de contratação individual na Administração Pública, conduzindo a uma mudança de paradigma de emprego público: os pressupostos da carreira fundados em valores de isenção, imparcialidade e mérito deram lugar à contratação, fundada em valores de eficiência económica (Rocha, 2005: 13). Estes novos modelos de emprego, baseados na contratação individual, caracterizam-se por incentivar a flexibilização das relações laborais e a responsabilização de trabalhadores e dirigentes públicos em função dos resultados alcançados, bem como a supremacia dos valores de eficiência económica.

---

<sup>9</sup> Tendo em conta a análise exaustiva a partir dos Balanços Sociais de 2006, foi-nos possível fazer uma análise de *clusters* dos Municípios portugueses, tendo sido identificados contrastes evidentes em termos de estruturas socioprofissionais e de dinâmicas de emprego e formação (cf. Marques, 2008: Cap. IV).

<sup>10</sup> Este processo teve início, sobretudo a partir da crise económica do choque petrolífero, das reestruturações produtivas e da aceleração da globalização da economia (Santos, 2001).

A necessidade de transformação dos perfis profissionais dos trabalhadores, sobretudo ao nível da Administração Local, no sentido de estes se ajustarem às novas exigências de mercado, à qualidade e satisfação dos clientes/ utentes, tem marcado algumas das principais políticas de emprego e formação desenvolvidas nos últimos anos (Ruivo, 2000). Com efeito, face às transformações dos modelos de governação local que temos vindo a expor ao longo deste artigo, exige-se aos trabalhadores que se adaptem às dinâmicas das lógicas de acção concreta que passam por incorporar, cada vez, mais responsabilidade, autonomia e iniciativa nos seus quotidianos de trabalho (Cardim, 2005a, 2005b).

As profundas mutações que se verificam ao nível do mercado de trabalho, do conteúdo e perfil funcional são relevantes de duas tendências centrais reportáveis à:

- Não linearidade e homogeneidade dos processos de profissionalização pelo cumprimento de objectivos, exigências de tecnicidade, responsabilidade e inovação organizacional;
- Intensificação e flexibilização das relações de trabalho pelo incentivo à mobilidade profissional e mobilização de combinatórias de saberes e competências face a situações e problemas imprevistos.

A valorização de um potencial estratégico individual, que hoje define um perfil de empregabilidade desejável, consubstancia-se na retórica de um trabalhador dotado de qualificações e competências certificadas, isto é, formalizadas, mas também sujeito-autor da sua própria carreira (Marques, 2006). Privilegiando a mobilidade profissional intra/inter empresas, este deverá ser capaz de desenvolver continuamente as suas competências em contextos de acção, em rede e em cooperação com outros actores sociais/ grupos profissionais. Ao se valorizar a competitividade, a produtividade, a individualização e a flexibilidade do trabalhador, no essencial, a empregabilidade permanente (Gazier, 1990, 1998; Marques, 2001; McQuaid e Lindsay, 2005) está-se a transformar as condições sociais do exercício da actividade profissional, os quadros de interacção quotidiana e as orientações simbólicas perante o trabalho, a carreira e o futuro profissional.

Na verdade, as modalidades de flexibilização dos recursos humanos não têm sido lineares em Portugal, como nos restantes países da Europa. Não só o enten-

dimento em torno da “flexibilidade”<sup>11</sup> não se apresenta consensual, como se tem assistido a diversas práticas de flexibilidade adoptada pelas organizações. A este debate associa-se a temática da importância da quantidade e qualidade de emprego, ou se quisermos, dos impactos diferenciados das opções pela *flexibilidade quantitativa* ou *flexibilidade qualitativa* nas modalidades de gestão dos recursos humanos (Rebelo, 2003; Rodrigues, 1991).

As implicações por uma ou outra opção não são as mesmas no contexto de uma política de desenvolvimento de recursos humanos. Seguindo M. J. Rodrigues (1991), a adopção pelas empresas de uma estratégia de *flexibilidade quantitativa*, ou seja, defensiva, resulta, em geral, na diminuição dos custos de produção pela redução do volume de emprego combinada com a liberalização do uso da mão-de-obra (utilização de contratos a termo, temporário, prestação de serviços, entre outras modalidades). Sabe-se que as opções das organizações têm sido no sentido de adoptarem uma prática de flexibilização quantitativa visível no recurso às formas “atípicas” de emprego, contribuindo para que muitos dos trabalhadores conheçam rupturas contratuais (despedimentos colectivos, extinções de posto de trabalho ou revogações por mútuo acordo) e, conseqüentemente, vivam experiências de desemprego, muitas vezes, por períodos longos. É, justamente, porque muitas destas práticas flexíveis quantitativas não se traduzem, posteriormente, em criação de emprego que permita a absorção destes desempregados - comprometendo a médio prazo a necessidade de um desenvolvimento económico e social equilibrado – se têm vindo a reclamar da parte dos poderes públicos medidas activas de emprego.

Pelo contrário, a estratégia de *flexibilização qualitativa* pressupõe um outro tipo de solução na adaptação às flutuações do mercado. Esta passa pela utilização flexível das novas tecnologias de informação e pela diversificação da actividade económica, centrada na optimização do potencial do factor humano. Neste contexto, uma das vertentes da actual gestão de recursos humanos consiste em

---

11 O conceito de flexibilidade pode apresentar várias definições e, como tal, prestar-se a algumas ambigüidades, quando utilizado sem que se delimite o alcance semântico do mesmo. Neste estudo iremos seguir de perto a proposta de definição dos tipos de flexibilidades apresentada por Gousdswaard e Nanteuil (2000), no quadro da Fundação Europeia para a Melhoria das Condições de Vida e de Trabalho.

assegurar a *qualidade de emprego*. Isto é, pretende-se atender às exigências de um mercado de trabalho constituído por trabalhadores que sejam, simultaneamente, flexíveis, polivalentes e responsáveis, porém acompanhados por adequados mecanismos de promoção, incentivo (remuneratórios e outros), envolvimento e/ou participação no trabalho.

Tal estratégia de *flexibilidade qualitativa* passa por se reconhecer a necessidade de identificação de um referencial de competências em cada organização, mas também pelo reconhecimento do alargamento do leque de competências individuais e colectivas dos trabalhadores e o reconhecimento das experiências de trabalho adquiridas ao longo da sua vida profissional. Isto significa que a flexibilidade dos processos produtivos e organizacionais supõe que esta seja acompanhada por uma flexibilidade do desempenho profissional assente na posse de saberes técnicos, relacionais, sociais, entre outros, que permita uma constante adaptação ou readaptação ao trabalho e uma aquisição de propriedades comportamentais e de disposições éticas em coerência com as estruturas e lógicas de funcionamento das organizações.

A importância da institucionalização de uma gestão empresarial dos recursos humanos assente numa lógica individualista e meritocrática, que premeia o potencial de empregabilidade de cada trabalhador, designadamente o seu mérito, as suas competências e qualidades, tem de partir de um compromisso duradouro entre as partes na relação de trabalho, acompanhado por premissas de estabilidade contratual, de um maior envolvimento e participação que permitam um enriquecimento quer dos trabalhadores, quer das empresas que os empregam.

Assim, a partir destes pressupostos, o modelo de gestão de competências passa, também, por responsabilizar as organizações, antecipando certas dificuldades conjunturais e/ou maiores solicitações do mercado, nas várias vertentes da sua actuação: desde a sensibilização dos seus trabalhadores para a necessidade da mudança e, eventualmente, de reconversão, assim como da co-responsabilização pela qualidade dos bens ou prestação de serviços, até à promoção de condições efectivas ao exercício da autonomia profissional e do compromisso dos empregadores/dirigentes em facultar formação e recursos de suporte ao desenvolvimento profissional dos trabalhadores, validando (e reconhecendo) o seu alargamento de competências (Le Boterf, 2005, 2006).

## 5. Notas conclusivas: potenciar o *capital humano* no contexto do QREN

Com efeito, o grande desafio, ao nível das autarquias e dos seus dirigentes, consistirá na adopção de estratégias de gestão de recursos humanos adequadas aos contextos de trabalho/ emprego e de formação profissional. No relatório de avaliação *ex-ante* do Programa Operacional Temático para o Potencial Humano (POPH) – um dos três programas temáticos que integram o Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN 2007-2013) - é feito um conjunto de apreciações que se afigura particularmente relevante face ao actual contexto da administração local. Assim, neste quadro, a designada “Agenda Operacional do Potencial Humano” define quatro objectivos principais para a evolução da sociedade portuguesa: *i*) melhoria das qualificações; *ii*) inovação e modernização; *iii*) criação de emprego; *iv*) igualdade de oportunidades. Contudo, os autores do relatório alertam para alguns factores estruturais que podem comprometer o sucesso deste programa. Antes de mais, notam que “haverá que reflectir sobre as variáveis que persistentemente têm produzido uma resistência sociológica do país ao desígnio de melhorar os índices qualitativos e quantitativos de escolarização no ensino secundário” (Carneiro, 2007: 7). Pode-se dizer que desde há bastante tempo que o país persegue, sem sucesso assinalável, este objectivo. Importa questionar as razões deste insucesso, que certamente serão aplicáveis também ao contexto da Administração Local.

Há, pois, consciência da dificuldade em ultrapassar os obstáculos, alguns dos quais são cirurgicamente salientados no relatório de avaliação do POPH. Sabe-se que, de um modo geral, há um consenso quanto à debilidade que a sociedade portuguesa revela em matéria de níveis de qualificação ou de escolarização, consenso que é, em parte, gerado por factores como “a crueza das comparações internacionais” (Carneiro, 2007: 36), mas também a persistência dos problemas da saída prematura do sistema de ensino ou do insucesso escolar, bem como pelo “lento despertar da sociedade e das famílias para padrões consistentes e persistentes de valorização social da educação” (Carneiro, 2007: 36). Contudo, este problema “não pode nem deve reduzir-se a um simples problema de aumento generalizado de níveis de instrução/ qualificação da população, designadamente da população potencialmente activa, por mais importante e desafiador das consciências que esta meta se apresente aos olhos de todos” (Carneiro, 2007: 36). Trata-se antes de questionar como passar de

um modelo económico que tem essencialmente capacidade de criação de emprego maioritariamente desqualificado para um outro “não necessariamente capaz de atingir os mesmos ritmos de criação de emprego mas seguramente susceptível de criar melhor (isto é, mais qualificado) emprego” (Carneiro, 2007: 37). Logo, “o desafio da mudança estrutural e do novo papel a reservar aos investimentos em qualificação ganha-se também na alteração da estrutura da procura de qualificações, não apenas nos ganhos de oferta” (Carneiro, 2007: 38).

Ao apostar no alargamento da procura do nível secundário à população activa adulta, o POPH não parece ter em conta o contexto empresarial, em que predominam estratégias de procura empresarial de baixas qualificações. Mais, sabe-se que a população pouco escolarizada tende a não procurar mais qualificação: “serão porventura mínimos os incentivos e até os ganhos marginais da procura voluntária de qualificações por parte da maioria da população activa” (Carneiro, 2007: 76). O mesmo problema parece ter-se verificado no quadro do *Programa Foral* onde, como já referimos, é evidenciada a dificuldade em envolver os segmentos menos qualificados dos trabalhadores das autarquias.

Perante a intensificação dos movimentos de globalização, com a emergência de novos agentes económicos, pode afirmar-se que, de forma transversal, os vários países de economia avançada têm vindo a conhecer, ainda que com ritmos desiguais e incertos, transformações a vários níveis que se prendem com: *i*) a emergência de uma sociedade da informação e do conhecimento; *ii*) a inovação como fonte de criação de valor; *iii*) as exigências de *Aprendizagem ao Longo da Vida*; *iv*) a natureza mutante do emprego; *v*) a ênfase nas competências e a polarização das qualificações. Neste contexto, torna-se crucial desenvolver o potencial do *capital humano* e a valorização das competências no contexto da gestão dos recursos humanos, em geral, e na Administração Pública Local, em particular. ◀◀

## Bibliografia

- BOYER, R. (1998). “As palavras e as realidades”, em S. CORDELLIER (Org.). *A globalização para lá dos mitos*, Lisboa: Editorial Bizâncio.
- BILHIM, J. (2004). *A Governação nas Autarquias Locais*, Lisboa: Principia: Publicações Universitárias e Científicas.

- CANÁRIO, R., CABRITO, B.G. e AIRES, R. (2002). *Formação Profissional Contínua na Administração Local. Para uma Orientação Estratégica*, Lisboa: FPCE/ Universidade de Lisboa [Disponível em: <http://www.programafo-ral.gov.pt/uploads/docs/EstratégiaFormaçãoAL.doc.pdf>].
- CARAPETO, C. e FONSECA, F. (2005). *A Administração Pública – Modernização, Qualidade e Inovação*, Lisboa: Edições Sílabo.
- CARDIM, J. (2005a). *As políticas públicas de qualificação em Portugal*, Lisboa: ISCSP.
- CARDIM, J. (2005b). *Formação profissional: problemas e políticas*, Lisboa: ISCSP.
- CARNEIRO, R. (Coord.) (2007). *Avaliação ex-ante do Programa Operacional Temático para o Potencial Humano – Relatório*, Lisboa: Programa Operacional Potencial Humano (Disponível em: [http://www.poph.qren.pt/upload/docs/apresentação/Estudos\\_Avaliação\\_Ex\\_Ante\\_POPH.pdf](http://www.poph.qren.pt/upload/docs/apresentação/Estudos_Avaliação_Ex_Ante_POPH.pdf))
- CASTELLS, M. (2001). *Internet Galaxy: Reflections on the Internet, Business, and Society*, Oxford Press.
- CÉLESTIN, J.-B. (2002). *A Qualidade de Emprego*, Lisboa: Direcção-geral do Emprego e Formação Profissional (DGEFP).
- GAZIER, B. (1990). L'employabilité: brève radiographie d'un concept en mutation, *Sociologie du travail*, N° 4: 575-584.
- GAZIER, B. (Ed.) (1998). *Employabilité – concepts and pratiques*, Berlin: European Employment Observatory.
- GOUDSWAARD, A. e NANTEUIL, M. de (2000). *Flexibility and working conditions. A qualitative and comparative study in seven EU member states. A summary*, Bruxelas: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
- LE BOTERF, G. (2006). *Construire les compétences individuelles et collectives: agir et réussir avec compétence*, Paris: Editions d'Organisation.
- LE BOTERF, G. (2005). *Construir as competências individuais e colectivas. Resposta a 80 questões*, Lisboa: Asa Editores.
- KICKERT, W.J.M. (Ed.) (1997). *Public Management and Administrative Reform in Western Europe*, Cheltenham: Edward Elgar.
- MARQUES, A.P. (2008). *Estudo Prospectivo sobre Emprego e Formação na Administração Local*, col. «Estudos CEFA», Coimbra: CEFA.
- MARQUES, A.P. (2006). *Entre o Diploma e o Emprego: A Inserção Profissional dos Jovens Engenheiros*, Porto: Afrontamento.

- MARQUES, A.P. (2001). “Dinâmicas da relação entre trabalho e emprego: o fetiche da ‘empregabilidade permanente’”, em *Cadernos do Noroeste*, Série Sociologia, Vol. 16 (1-2), Braga, Universidade do Minho: 167-185.
- MCQUAID, R. e LINDSAY, C. (2005). “The concept of employability”, em *Urban Studies*. 42. 2: 197-219.
- NÓVOA, A., CABRITO, B. e CANÁRIO, R. (2006). *Estudo Nacional de Avaliação de Impactos da Formação para a Administração Local no âmbito do Programa Foral, Relatório Final*, Lisboa: Universidade de Lisboa (policopiado).
- OCDE (2001). *Local Partnerships for Better Governance*, Paris: OECD Publications.
- REBELO, G. (2003). *Emprego e Contratação Laboral em Portugal: uma análise sócio-económica e jurídica*, Lisboa: RH Editora.
- OLIVEIRA ROCHA, J.A. (2006). *Gestão da qualidade: aplicação aos serviços públicos*, Lisboa: Escolar Editora.
- OLIVEIRA ROCHA, J.A. (2005). *Gestão de recursos humanos na administração pública*, Lisboa: Escolar Editora.
- OLIVEIRA ROCHA, J.A. (2001). *Gestão Pública e Modernização Administrativa*, Oeiras: INA.
- OLIVEIRA ROCHA, J.A. (2000). *A Dialéctica da Modernização do Governo Local: Agenda para o Século XXI*, Conferência proferida no Centro de Estudos e Formação Autárquica (CEFA) (policopiado).
- RODRIGUES, M.J. (Coord.) (2000). *Para uma Europa da Inovação e do Conhecimento. Emprego, Reformas Económicas e Coesão Social*, Oeiras, Celta Editora.
- RODRIGUES, M.J. (1991). *Competitividade e Recursos Humanos. Sistema de emprego - Dilemas de Portugal na construção europeia*, Lisboa, Pub. D. Quixote.
- RHODES, R.A.W. (1996). “The New Governance: Governing Without Government”, em *Political Studies*, 44, 4: 652-67.
- RUIVO, F. (2000). *O Estado Labiríntico. O Poder Relacional entre Poderes Local e Central em Portugal*, Porto: Afrontamento.
- SANTOS, B.S. (Org.) (2001). *Globalização: Fatalidade ou Utopia?*, Porto: Afrontamento.
- SARMENTO, J.M., MARQUES, A.P., e FERREIRA, F.I. (2008). *Administração Local. Políticas e Práticas de Formação*, Braga: BragaBooks.



*Isabel M. Correia*

**N.E.E.I.I., Universidade do Minho**

*Orlando Petiz Pereira*

**N.E.E.I.I., Universidade do Minho**

**Índice:** 1. Introdução ; 2. Produtividade, Conhecimento e Proximidade Geográfica da Universidade; 3. Análise empírica; 4. Estatísticas e resultados; 5. Conclusão. Bibliografia

**Palavras-chave:** investigação, externalidades, produtividade, capital-humano, conhecimento, inovação.

**Resumo:** A produção, aquisição, absorção e disseminação do conhecimento têm vindo a ser reconhecidos como determinantes da dinâmica concorrencial e do encorajamento das actividades de inovação nas economias contemporâneas. Além disso, o conhecimento assume hoje um papel estratégico no desempenho das empresas, de tal forma que as habilidades e as competências dos trabalhadores são consideradas factores de excelência para o incremento da produtividade e para a sobrevivência das empresas. Uma das discussões mais interessantes da literatura económica recente prende-se justamente com o papel que as universidades, enquanto entidades produtoras de conhecimento e indutoras dos processos de inovação, podem desempenhar no estímulo do desenvolvimento regional. Admite-se que, das actividades desenvolvidas nas universidades, resultam externalidades que podem ser aproveitadas pelas empresas. A mobilidade de capital humano, nomeadamente das Universidades para as empresas será um dos principais canais de disseminação do conhecimento, com destaque particular para aquele que mais dificilmente poderá ser codificado. Este trabalho propõe-se testar a existência de externalidades positivas da localização das universidades, bem

como da natureza e da qualidade da investigación por elas desenvolvida. Em particular, consideramos (e testamos) o diferente impacto da investigación nas ciencias sociais – que presentan um carácter predominantemente tácito – e da investigación nas ciencias naturais, esta com uma natureza máis codificada. O indicador utilizado como medida do desempeño das empresas é a produtividade do factor traballo, medida pelo rácio entre o Valor Acrescentado Bruto e o número de traballadores.

**Abstract:** The knowledge's production, acquisition, absorption and dissemination have been recognized as the basis of the competitive dynamics and one of the most important determinants of the encouragement of innovation activities in contemporaneous economies. Besides, nowadays, the knowledge plays a strategic role in the enterprises performance, so that the workers' abilities and competences are considered excellence factors to the productivity increment and enterprises' survival. One of the most interesting discussions of the recent economic literature is exactly the role that universities, as producers of knowledge and inducers of innovation processes, may play in regional development stimulus. It is supposed that, from the investigation activities developed inside universities, result externalities that may spillover and be used by enterprises. The mobility of the human capital, namely from the Universities to the firms, could be one of the main conduits of the knowledge dissemination, with particular prominence to the ones that can't be easily codified. This work aims to test the existence of positive externalities from the universities' location, as well as from the nature and quality of the investigation developed. In particular, we consider (and test) the different impact of the investigation in social sciences – that shows predominantly tacit nature – and the one of the investigation in natural sciences – this one with a more codified nature. The indicator used as measure of the enterprises' performance is the labour productivity, measured by the ratio between the Gross Added Value and the number of workers.

## 1. Introducción

► O papel que as Universidades poden desempeñar na distribución (e nivel) da actividade económica tem sido alvo de um intenso debate nos últi-

mos anos. Inspirados nas experiências das universidades de Stanford e Berkeley enquanto motores do crescimento de Silicon Valley, vários artigos têm salientado o papel estratégico que as Universidades podem desenvolver, quer enquanto produtoras de investigação de base, quer como fornecedoras de capital humano. Considerando que o conhecimento tem elementos de bem público, salienta-se sobretudo a importância que poderão ter os *spillovers* de conhecimento das Universidades para as empresas. De facto, pela sua natureza intrínseca, as universidades – e muito particularmente, as universidades públicas) têm menos incentivos a travar a disseminação do conhecimento, admitindo-se por isso que os *spillovers* de conhecimento sejam mais significativos quando provenientes das universidades do que nos casos em que provêm de laboratórios ou outras entidades privadas.

A existirem *spillovers* das Universidades para as empresas, e se o factor “proximidade geográfica” for relevante, então será de esperar que o desempenho das empresas seja influenciado pela sua localização. Por outro lado, se o investimento em educação superior estimula a inovação e a criatividade locais, que por sua vez se reflectem positivamente no desempenho das empresas, então a Universidade deve ser vista como um elemento estratégico nas políticas de desenvolvimento regional.

Usando uma amostra de 362 empresas da indústria transformadora, investigamos duas questões que assumem uma importância particular no contexto da economia portuguesa:

- 1) Em que medida o desempenho das empresas é afectado positivamente pela localização na proximidade de uma Universidade?
- 2) Em que medida este efeito positivo varia com a natureza e a qualidade da investigação desenvolvida pela Universidade?

Em relação à primeira questão, num trabalho recente relativo a Portugal, Costa e Teixeira (2005), encontraram evidência de que a capacidade de as empresas intensivas em tecnologia usufruírem do conhecimento produzido nas Universidades depende da qualificação dos trabalhadores e da proximidade das Universidades. Tendo em conta a baixa qualificação do trabalho em Portugal, admitimos que o principal canal de disseminação do conhecimento – particularmente, o tácito – provém do fluxo de capital humano das Universidades para as

empresas. Admitindo a perfeita mobilidade dos factores produtivos, a distância à Universidade não seria uma barreira à aquisição de capital humano. No entanto, o mercado de trabalho português é marcado por uma fraca mobilidade do trabalho, explicada por razões sociais e culturais. Além disso, a literatura salienta que, apesar das novas tecnologias de comunicação, continuam a existir economias de aglomeração na disseminação da informação que não podem ser ignoradas, na medida em que o capital humano tende a fixar-se em áreas onde podem usufruir dessas externalidades espaciais para a troca de informações.

A segunda questão resulta da necessidade de introduzir na análise o desempenho diferenciado das Universidades no que diz respeito à investigação aí desenvolvida, bem como a natureza do conhecimento produzido. Em particular, a literatura salienta a necessidade de distinguir entre as ciências naturais e as ciências sociais.

Estas questões revestem-se da maior importância para a indústria portuguesa, onde a prevalência de micro e pequenas empresas, pouco inovadoras, a operar em sectores tradicionais, e a baixa qualificação do mercado de trabalho, são frequentemente apontadas como as razões do fraco (e em declínio) desempenho das empresas.

Avaliar os benefícios económicos do investimento público em educação pós-secundária é, de resto, uma questão essencial para justificar o financiamento das Universidades e o esforço de descentralização do ensino superior empreendido há 30 anos. Na medida em que o investimento público na educação graduada estimule a inovação e a criatividade locais, afectando positivamente o desempenho das empresas, as Universidades poderão ser consideradas como um elemento estratégico das políticas de desenvolvimento regional.

O trabalho está organizado em quatro secções. Após esta Introdução, a Secção 2 passa em revista a principal literatura teórica e empírica que versa as questões do impacto dos *spillovers* de conhecimento sobre o desempenho das empresas e do papel desempenhado pelas universidades neste processo. Na secção 3, apresentamos os dados e os modelos utilizados na análise empírica. Na última secção apresentamos os resultados e as principais conclusões.

## 2. Produtividade, Conhecimento e Proximidade Geográfica da Universidade

O conhecimento assume-se, nas economias modernas, como um activo estratégico determinante do desempenho e crescimento económicos. Nesta economia baseada no conhecimento, o ser humano é o elemento pivot, na medida em que se constitui como o principal determinante do desempenho das empresas. Contudo, os aumentos de produtividade que dele se esperam, já não são baseados nas suas habilidades físicas nem na sua força braçal, mas assenta, essencialmente, na sua intelectualidade, cujo alicerce é o conhecimento tácito, não obstante a importância estratégica que assume o conhecimento explícito.

Os *spillovers do conhecimento* traduzem-se na promoção e na difusão do conhecimento, com impactos directos ao nível da produtividade. Obviamente que os ganhos de produtividade não derivam apenas dos *spillovers* do conhecimento. De acordo com Durbin (2004), há que considerar outras fontes de aumentos de produtividade, entre as quais (i) a adopção de novas tecnologias, (ii) a reorganização do trabalho provocada pelas novas tecnologias, (iii) mão-de-obra mais habilitada, (iv) aprendizagem organizacional, (v) práticas de gestão dos recursos humanos, (vi) políticas empresariais quotidianas, (vii) capacidade empreendedora empresarial e local, (viii) economias de aglomeração, (ix) organização do trabalho e (x) conhecimento codificado e tácito existente.

Contudo os *spillovers* do conhecimento apresentam uma característica singular que se traduz no derramamento do conhecimento sobre as pessoas, sobre o tecido empresarial e organizacional e sobre o espaço local. Esse derramamento ocorre quando a aquisição de conhecimento por um agente económico influencia os resultados de outros, independentemente da sua localização geográfica e de pertencer ou não à mesma unidade económica de produção (ou a outra com ela relacionada). Neste sentido, exerce uma influência positiva sobre o crescimento e o desenvolvimento do espaço local e regional, sendo este efeito tanto maior quanto mais abundante e interactivo for o conhecimento aí existente (Jacobs, 1969; Audretsch, 2002; e Audretsch e Lehmann, 2005).

Assumindo o conhecimento como um activo, a literatura recente tem-se

debruçado sobre as suas principais características, salientando o seu carácter de bem público, uma vez que apresenta a característica da não rivalidade. Ele pode ser utilizado em simultâneo por mais do que uma pessoa, em liberdade e na quantidade desejada, sem que esse bem se esgote. Contudo, como é auto-reprodutivo, necessita de ser utilizado porque, contrariamente aos factores de produção tangíveis, dilata-se e dinamiza-se com a sua utilização (Durbin, 2005). Neste sentido, reveste-se de uma fonte de ganhos que beneficia, directamente, o seu detentor e, indirectamente, toda a sociedade. Desta forma, as suas externalidades positivas são mais visíveis quando o seu uso é mais intensivo.

O papel das economias de aglomeração na produtividade do trabalho - sejam as resultantes da urbanização, sejam as que se relacionam com a localização - tem merecido uma ampla atenção da literatura. De facto, tradicionalmente assume-se que, quando existe proximidade em termos físicos, aumenta consideravelmente a probabilidade de se implementarem formas de colaboração. Esta colaboração pode passar pela partilha de recursos informáticos ou bases de dados, pela interacção entre colegas, pela troca de estudantes e licenciados, entre outras, e pode ser entendida como um dos mais importantes mecanismos de transmissão de conhecimentos (Audretsch e Lehmann, 2005).

Empiricamente, enquanto alguns autores têm encontrado evidência de uma relação positiva e significativa entre as economias de urbanização e a produtividade do trabalho (por exemplo, Louri, 1988; Nakamura, 1985; Sveikauskas *et al.*, 1988), outros enfatizam o papel das externalidades associadas à localização (e. g. Calem e Carlino, 1991; Hanson, 1996; e Henderson *et al.*, 1995).

Partindo da evidência empírica do movimento de descentralização das empresas para fora das áreas urbanas, vários outros trabalhos têm encontrado sinais de enfraquecimento das economias de aglomeração para a indústria transformadora, principalmente aquelas que resultam da dimensão da cidade (Astrakianaki, 1995; Beeson, 1990; Carlino, 1990). No entanto, outros autores preferem explicar esta mesma tendência para a dispersão da indústria como o resultado de uma alteração na organização espacial da indústria, a qual permite a exploração das economias de aglomeração, evitando os custos associados a uma localização urbana (Hansen, 1990; Hanson, 1996b).

Esta interpretação levanta a questão de saber se as economias de aglomeração e, em especial, os efeitos da urbanização, podem ser explorados à distância, ou seja, se os benefícios decorrentes da proximidade de grandes centros populacionais, com mercados de trabalho mais qualificados e caros, da coincidência da localização da empresa com o mercado, quer dos factores de produção, quer da produção, da disponibilidade de serviços especializados, entre outros, podem ser aproveitados mesmo com uma localização fora dos centros urbanos, tirando partido dos avanços nos sistemas de transportes e comunicações.

A literatura é inconclusiva relativamente a essa questão. De facto, parece evidente que a medida em que as empresas podem beneficiar destes efeitos, independentemente da proximidade da sua localização, depende da sua natureza, força e existência (Graham, 2000), pelo que os resultados podem diferir radicalmente em função dos contextos das análises.

Considerando os aspectos relacionados com o aproveitamento de *spillovers* do conhecimento, de acordo com Audretsch e Lehmann (2005), a importância da proximidade geográfica é diferente, consoante o tipo de conhecimento que queiramos considerar. Os resultados de vários trabalhos empíricos têm revelado que a proximidade geográfica é relevante no caso do conhecimento tácito, mas menos importante no caso do conhecimento codificado. De facto, o conhecimento codificado difunde-se com maior velocidade do que o tácito, porque é comercializado e existe no mercado, enquanto que o tácito não existe sob a forma mercantil, é limitado e nem todos lhe têm acesso (Keep *et al*, 2002). Neste mesmo sentido, Audretsch e Lehmann (2005) e Audretsch e Thurik (2001) consideram que o conhecimento tácito necessita de oralidade e de comunicação, tornando-se ineficaz em zonas geográficas mais distantes, por oposição ao conhecimento já codificado cuja distância pode perturbar a sua difusão mas não o inibe.

De acordo com Audretsch e Lehmann (2005), embora haja um número considerável de trabalhos empíricos que versam o efeito da proximidade geográfica nos *spillovers* das universidades, é muito escassa a evidência sobre os efeitos dos *spillovers* de conhecimento sobre o desempenho das empresas. São várias as formas de medir este desempenho: Harloff (2000) considerou a redução dos custos de I&D para as empresas; Griliches (1979) usou funções hedónicas de preços

para analisar se a qualidade dos produtos aumenta em resultado dos *spillovers*; Nadiri (1997) analisou o efeito dos *spillovers* na produtividade das empresas. No entanto, se a proximidade geográfica e o acesso a *spillovers* tecnológicos possibilitam um melhor desempenho às empresas, permanecem questões em aberto.

Apesar de o desenvolvimento das tecnologias de comunicação aparentemente tornar cada vez menos relevante as questões da localização – ou o factor proximidade – a verdade é que a observação empírica demonstra que as actividades intensivas em informação continuam a estar concentradas em termos espaciais (Guillain, 2001).

A proximidade geográfica é importante porque potencia os *spillovers*, na medida em que as pessoas podem cooperar e colaborar através da interacção que se estabelece entre elas. Simultaneamente, com aquela proximidade verifica-se que as pessoas têm mais facilidade de acesso aos instrumentos, que o intercâmbio entre os estudantes, nomeadamente finalistas, vai surgindo de forma quase natural e que existe maior apetência para a partilha dos dados, dos recursos, da informação, entre outros.

### 3. Análise empírica

#### *Amostra, variáveis e metodologia*

Para testar a hipótese de que a produtividade empresarial é influenciada pela sua proximidade geográfica às Universidades, construímos uma amostra de 362 empresas, a qual contém informações constantes da base de dados IF4 relativa às 1500 maiores PME'S, além de dados recolhida directamente junto das empresas (ano de início de actividade, participação de capital estrangeiro e distância à Universidade pública mais próxima), e de informação disponibilizada pela Fundação para a Ciência e Tecnologia (FCT) relativamente à classificação das unidades de investigação avaliadas em 2002.

Neste trabalho, apenas foram consideradas as universidades públicas, o que significa que foram excluídos da análise os Institutos politécnicos e as universidades privadas. Com o intuito de capturar o efeito da excelência da investigação

desenvolvida, as universidades foram ordenadas de acordo com o número e a classificação atribuída pela FCT às unidades de investigação sediadas em cada uma das Universidades. Quanto melhor o desempenho, tanto mais alta a posição da Universidade no ranking estabelecido. No caso das universidades com pólos geograficamente separados, a distância das empresas foi medida considerando o pólo mais próximo, e cada pólo foi ordenado de acordo com as unidades de investigação aí sediadas.

Apesar de não ser a amostra ideal para analisar estas questões, apresenta os requisitos mínimos de confiança e representatividade dos diferentes sectores. A sua reduzida dimensão, não obstante, é susceptível de prejudicar os resultados.

### *Variáveis*

Tomamos como variável dependente a produtividade, designada por PROD, medida pelo quociente entre o valor acrescentado bruto (VAB) e o número de trabalhadores. Esta é, obviamente, uma medida parcial do desempenho das empresas, na medida em que não considera a produtividade dos outros factores. Apesar disso, pode ser considerado como o principal determinante da competitividade das empresas (Pereira & Diz, 2005) além de ser uma medida da eficiência interna.

As variáveis independentes foram seleccionadas tendo em conta a literatura teórica e empírica, bem como a informação disponível.

- DIST (que representa a distância entre a empresa e a Universidade mais próxima, medida em quilómetros<sup>1</sup>); se existirem *spillovers* de conhecimento entre universidades e empresas, e se esses *spillovers* forem susceptíveis de melhorar o desempenho das empresas, pode-se esperar que esta variável tenha um impacto negativo sobre a produtividade;
- SCI e SSCI representam a posição das empresas no ranking das universidades de acordo com a dinâmica de investigação no domínio das ciências naturais e das ciências sociais, respectivamente; pode-se admitir que, dada

---

1 Foram igualmente testadas outras medidas da “distância”, considerando o conceito de acessibilidade: distancia em tempo e em custo. Não foram identificadas diferenças significativas nos resultados obtidos.

a natureza mais tácita do conhecimento nas ciências sociais, as empresas podem beneficiar da localização na vizinhança de uma universidade de uma forma mais evidente se a universidade mais próxima for intensiva em conhecimento no domínio das ciências sociais; se o produto da investigação for mais facilmente codificado e transmitido através de publicações (como é o caso das ciências naturais), o custo de transmissão do conhecimento é menos sensível à distância, e a vantagem da localização menos óbvia;

- $\ln(\text{Dist} \cdot \text{SCI})$  and  $\ln(\text{Dist} \cdot \text{SSCI})$  – representam o produto da distância à universidade pela ordenação das universidades em cada um dos domínios do conhecimento; pretende capturar a possibilidade de o potencial efeito positivo da proximidade geográfica não depender da distância nem do desempenho das universidades, isoladamente; mas do efeito conjugado destes dois factores.

Um conjunto de outras variáveis exógenas foi considerado, com o objectivo de controlar para diferenças nas características das empresas e dos sectores. Essas variáveis incluem:

- SIZE (que representa o número de trabalhadores da empresa), cujo efeito sobre o desempenho das empresas tem sido alvo de um intenso debate e de uma extensa literatura; por um lado, apresenta-se o argumento das economias de escala, que transformam a produção em grande escala mais eficiente. Jovanovic (1982), Bradburd & Ross (1989) e Dhawan (2001), por exemplo, encontraram uma relação positiva entre dimensão e *performance*. Por outro lado, salientam-se as vantagens comparativas das pequenas empresas, com base em argumentos que incluem a ineficiência X, a maior flexibilidade e a menor variabilidade dos custos quando o nível de produção da empresa se afasta da escala eficiente mínima. Evidência do impacto negativo da dimensão sobre o desempenho das empresas foi encontrada por Evans (1987) e Fariñas & Moreno (2000), por exemplo. Barbosa & Louri (2005), num trabalho relativo a Portugal, não encontraram evidência de que a dimensão determine o desempenho. Desta forma, podemos esperar um efeito ambíguo desta variável sobre a produtividade;
- AGE (que representa a idade das empresas); pretende capturar os efeitos “vintage” e “sobrevivência” na produtividade da empresa; se por um lado

se pode esperar um efeito positivo sobre a produtividade, associado a uma maior experiência, por outro lado pode-se esperar que as empresas mais jovens usem melhores tecnologias que lhes permitem obter maiores níveis de produtividade (Jensen, McGuckin & Stiroh, 2001); o seu impacto pode ser também, ambíguo.

- K (dummy: representa o tipo de capital social. Assumirá o valor 0 se o capital social for nacional, e o valor 1 se aquele tiver a participação de capital não nacional); visa controlar para diferenças nos níveis de produtividade decorrentes da participação de capital estrangeiro; de acordo com a literatura relativa aos negócios internacionais, as empresas investem no estrangeiro quando têm vantagens comparativas que não existem nas empresas domésticas. Estas vantagens “firm-specific” das empresas estrangeiras, tais como tecnologia superior, capital humano, ou melhores capacidades de gestão, são suficientes para superar as desvantagens de operar no estrangeiro (vd. Dunning (1993) e Caves (1996) entre outros). Pode-se esperar um efeito positivo no desempenho das empresas;
- CAE =23 dummies que controla para os efeitos específicos dos sectores

Seguindo a metodologia utilizada por Audretsch e Lehmann (2005), foram estimados três modelos:

**Modelo I:** pretende testar a hipótese de que o desempenho das empresas é influenciado pela proximidade à universidade:

$$PROD = const. + b_1 AGE + b_2 SIZE + b_3 DIST + b_4 Kdummies + b_{5-27} CAEdummies + e$$

**Modelo II:** visa testar a hipótese de que a produtividade é mais afectada pela proximidade de uma universidade “especializada” em ciências sociais. Inclui as variáveis SCI e SSCI, para explorar as diferenças entre conhecimento tácito e o conhecimento codificado;

$$PROD = const. + b_1 AGE + b_2 SIZE + b_3 DIST + b_4 Kdummies + B_5 SCI + b_6 SSCI + b_{7-29} CAE dummies + e$$

**Modelo III:** tem como objectivo testar a hipótese de que os factores proximidade e excelência da universidade, por si só, não influenciam significativamente o desempenho das empresas. Este efeito depende dos efeitos combinados destes 2 factores, que pretendem ser captados pelas variáveis  $DIST*SCI$  e  $DIST*SSCI$ .

$$PROD = const. + b_1 AGE + b_2 SIZE + b_3 DIST + b_4 Kdummies + b_5 SCI + b_6 SSCI + b_{7-29} CAE\ dummies + b_{30} DIST*SCI + b_{31} DIST*SSCI + e$$

#### 4. Estatísticas e resultados

##### *Estatísticas Descritivas*

Algumas estatísticas descritivas e a matriz das correlações estão apresentadas nos Quadros 1 e 2.

Quadro 1 – Estatísticas Descritivas

Variável	Mínimo	Maximo	Média	Desvio Padrão	N
DIST	1	150	35,17	32,16	362
SCI	1	12	8,38	3,13	362
SSCI	1	9	5,56	3,11	362
SIZE	4	660	109,07	80,67	362
AGE	3	155	31,16	23,08	362

As estatísticas descritivas revelam o predomínio de empresas de média – grande dimensão (apesar de a classe de dimensão mais frequente ser a de menos de 50 trabalhadores), o que pode ser explicado pelo facto de trabalharmos com uma listagem das *Maiores* PME's, segundo o critério do volume de negócios. Por outro lado, é notória a prevalência de empresas com uma considerável experiência de negócios (31 anos, em média).

Significativa poderá ser também a aparente prevalência da investigação no domínio das ciências naturais. Como nos é dado observar, a posição média no ranking considerando a qualidade da investigação no domínio das ciências naturais é consideravelmente maior que o registado para as ciências sociais.

O Quadro 2 apresenta os coeficientes de correlação de Pearson entre algumas das variáveis incluídas na análise. Salienta-se a correlação positiva e signi-

ficativa entre as variáveis SIZE e AGE, a qual vai ao encontro do postulado na literatura económica.

Quadro 2 – Coeficientes de Correlação

Variável	DIST	SCI	SSCI	SIZE	AGE	K
DIST	1,000					
SCI	0,048	1,000				
SSCI	-0,201**	0,752**	1,000			
SIZE	-0,143**	-0,016	0,009	1,000		
AGE	-0,016	0,029	0,025	0,110*	1,000	
K	0,025	0,206**	0,167**	0,001	0,014	1,000

\* Correlação significativa a 5% (2-tailed).

\*\* Correlação significativa a 1% (2-tailed).

De igual forma, importa salientar a correlação positiva e estatisticamente significativa entre as variáveis SCI e SSCI. Esta correlação sugere que as universidades que exibem um melhor desempenho na investigação em um dos domínios do conhecimento são também mais activas no outro.

Finalmente, o sinal negativo da correlação entre a variável distância e a variável que representa a excelência da investigação desenvolvida nas universidades no domínio das ciências sociais (SSCI) sugere que quanto maior a “qualidade” da universidade, menor a distância das empresas à universidade.

### *Resultados*

Os resultados da estimação por OLS (ver Quadro 3) sugerem que não existe evidência de que a *performance* das empresas aumente com a proximidade a uma universidade. Ao contrário, em cada um dos modelos estimados os coeficientes da variável DIST obtiveram sinal positivo, o que indica que as empresas que registam maiores níveis de produtividade são as que se localizam mais afastadas das universidades. A proximidade geográfica à universidade não significa, portanto, o aproveitamento dos “spillovers” de conhecimento.

Por outro lado, a qualidade das universidades, aferida pela excelência das unidades de investigação, também não parece afectar significativamente o de-

desempenho das empresas. No entanto, os resultados obtidos parecem confirmar a hipótese de que os domínios do conhecimento considerados – ciências sociais e ciências naturais – produzem efeitos distintos, de tal forma que apenas a variável SSCI apresenta sinal positivo. No entanto, os coeficientes estimados não são estatisticamente significativos.

Quadro 3 – Resultados da estimação

	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3
Constante	26,992*** (8,875)	28,908*** (7,580)	25,905*** (8,392)
Dist (Km)	0,0084*** (2,696)	0,0096*** (2,890)	0,136** (2,093)
SSCI		0,488 (0,941)	
SCI		-0,670 (-1,302)	
SSCI*Dist			-0,0015* (-1,860)
SCI*Dist			0,0020** (2,164)
AGE	-0,0063 (-1,448)	-0,0060 (-1,398)	-0,0094 (-1,489)
SIZE (Nº Trab.)	-0,0068*** (-5,440)	-0,0068*** (-5,439)	-0,0068* (-5,497)
K	6,1570* (1,902)	6,6190** (2,006)	5,915** (1,813)
R <sup>2</sup>	0,133	0,137	0,145
N	362	362	362

Valores de t entre parêntesis; os níveis de significância são indicados por: \* p < 0.01, \*\* p < 0.05 e \*\*\* p < 0.10.

Finalmente, a terceira hipótese, segundo a qual o que determina a *performance* das empresas é o efeito conjugado da distância com a qualidade da universidade, encontra suporte empírico apenas para as ciências sociais. O coeficiente

estimado da variável SSCI apresenta o sinal esperado e é estatisticamente significativo. Indica que, para um dado nível no *ranking*, o desempenho da empresa aumenta com a proximidade à universidade. Relativamente à investigação no domínio das ciências naturais, contudo, o resultado é oposto, o que está de acordo com os resultados obtidos nos trabalhos de Audretsch e Stephan (1996, 1998 e 2005) e Scharfetter *et al.* (2001).

De uma forma global, somos conduzidos a pensar que o esforço da investigação não está a dar frutos no seu mercado a jusante. Assim, com os fracos resultados que parecem existir, faz sentido repensar na investigação das nossas universidades, devidamente acompanhado pela análise crítica à actuação passiva e pouco empreendedora do tecido empresarial. De facto, a disponibilidade de conhecimento a custo zero não significa a sua apropriação automática pelas empresas. O défice de capital humano nas empresas poderá explicar (pelo menos em parte) este “desperdício”.

Quanto à variável AGE (idade da empresa), o sinal negativo do coeficiente estimado sugere que produtividade da empresa é influenciada negativamente pela sua idade. Este resultado aponta para que o efeito “vintage” se sobreponha ao efeito “sobrevivência”, sugerindo que as novas empresas registam um desempenho superior porque utilizam tecnologias melhores ou, simplesmente porque têm melhor capacidade de gestão ou melhor visão estratégica. Contudo, o coeficiente estimado não é estatisticamente significativo.

Para a variável SIZE, o coeficiente estimado obteve também sinal negativo, o que significa que o tamanho da empresa influencia negativamente a produtividade. A hipótese de um superior desempenho por parte das empresas onde há participação de capital estrangeiro variável K foi confirmada.

## 5. Conclusão

Este trabalho enquadra-se no actual debate acerca da ligação entre empresas e universidades e do potencial papel estratégico das universidades no aumento da competitividade das empresas e no fortalecimento da economia portuguesa.

O primeiro aspecto a sublinhar é que os resultados obtidos não permitem confirmar a hipótese de o desempenho das empresas ser positivamente influenciado pela proximidade geográfica à universidade.

Por outro lado, considerando a dinâmica de investigação das universidades, não encontramos evidência de que essa dinâmica esteja a ser aproveitada pelas empresas e a reflectir-se numa melhor *performance*. Apesar disso, existem alguns indícios de que o impacto da proximidade geográfica à universidade depende do tipo de conhecimento produzido na universidade. Em concreto, a especialização no domínio das ciências sociais aparenta exercer um efeito positivo muito mais óbvio sobre o desempenho das empresas.

A investigação desenvolvida enfrenta, no entanto, algumas limitações que devem ser tidas em conta na interpretação dos resultados. Desde logo, a amostra reduzida não permitiu seleccionar os sectores mais intensivos em tecnologia, onde a questão dos *spillovers* de conhecimento é particularmente pertinente. Depois, admitindo que o fluxo de capital humano das universidades para as empresas é o principal canal de disseminação do conhecimento (as colaborações entre empresas e universidades estão longe de ser generalizadas e contínuas), faz sentido introduzir o número de graduados em cada área do conhecimento. Por fim, fora da discussão ficou a questão de saber em que medida as universidades técnicas têm uma maior propensão a produzir *spillovers*. Todas estas questões terão que ser aprofundadas em trabalhos futuros. ◀◀

## Bibliografia

- AÏT-EL-HADJ, S. (1990). *Gestion de la Tecnología: la empresa ante la mutación tecnológica*, Barcelona: Ediciones Gestión 2000.
- ASTRAKIANAKI, M. (1995). "Intra-metropolitan variation of selected manufacturing and business service sectors: what can we learn from Los Angeles?", em *Urban Studies*, 32: 1081-1096.
- AUDRETSCH, D. (2002). "Entrepreneurship: A Survey of the Literature. Centre for Economic Policy Research", em *Paper prepared for the European Commission*, Enterprise Directorate General, 1-70.

- AUDRETSCH, D. e KEILBACH, M. (2004). *Entrepreneurship Capital and Economic Growth*. CEPR- Centre for Economic Policy Research and ZEW- Centre for European Economic Research, Mannheim.
- AUDRETSCH, D. e LEHMANN, E. (2005). “Do Locational Spillovers Pay? Empirical Evidence from German IPO Data”, em *Discussion Paper Series* Nº 4949, March, Centre for Economic Policy Research, 1-22.
- AUDRETSCH, D. e THURIK, R. (2001). “Linking Entrepreneurship to Growth”, em *STI Working Paper DSTI/DOC(2001)2*.
- BARBOSA, N., e LOURI, H. (2005). “Corporate performance: Does ownership matter? A comparison of foreign – and domestic – owned firms in Greece and Portugal”, em *Review of Industrial Organization*, 27(1): 73-102.
- BARNES, P. e KENNARD, S. (2002). “Skill and Australia’s Productivity Surge”, em *Productivity Commission Staff Research Paper*, Canberra
- BEESON, P. E. (1990). “Sources of the decline in manufacturing in large metropolitan areas”, em *Journal of Urban Economics*, 28: 71-86.
- BROADBERRY, S. e GHOSAL, S. (2002). *Technology, organisation and productivity performance in services: Lessons from Britain and the United States, 1870-1990*.
- CARLINO, G. A. (1990). “Declining city productivity and the growth of rural regions: a test of alternative explanations”, em *Journal of Urban Economics*, 18: 11-27.
- COSTELLO, N. (1996). “Learning and Routines”, em High-Tech SMEs: Analysing Rich Case Study Material, *Journal of Economics Issues*, Vol. XXX, Nº 2 (June): 591-597.
- DE LA FUENTE, A. e CICCONE, A. (2002). “Human Capital in a global and knowledge-based economy. Final Report, May 2002”, em *Instituto de Análisis Económico (CSIC)*.
- DAVID, P. e LOPEZ, J. (2001). *Knowledge, Capabilities and Human Capital Formation in Economic Growth*. Working Paper 01/13, June/2001, New Zealand Treasury
- DIXON, SYLVIA (2000). *Pay Inequality between Men and Women in New Zealand*. Occasional Paper 2000/1, September, Labour Market Policy Group, Department of Labour.

- DUNNING, J. (1993). *Multinational Enterprises and the Global Economy*, Harlow: Addison-Wesley.
- DURBIN, S. (2004). “Workplace Skills, Technology Adoption and Firm Productivity: A Review”, em *Working Paper* 04/16, New Zealand Treasury.
- EVANS, D. (1987). “The relationship between firm growth, size and age: estimates for 100 manufacturing industries”, em *The Journal of Industrial Economics*, 35(4): 567-581.
- FARIÑAS, J. e MORENO, L. (2000). “Firm’s growth, size and age: a nonparametric approach”, em *Review of Industrial Organization*, 17(3): 249-265.
- FORTH, J. e MASON, G. (2004). “Information and Communication Technology (ICT) Adoption and Utilisation, Skill Constraints and Firm-Level Performance: Evidence from UK Benchmarking Surveys”, em *National Institute of Economic and Social Research. London: NIESR Discussion Paper* Nº 234, March.
- GARCÍA, E., CANEDA, A., GARCÍA, O. e GUISANDE, C. (2001). “La creación de empresas en Vigo y su área de influencia: hacia un plan de fomento de la empresarialidad”, em Vigo: Escuela de Negocios Caixanova.
- GARTNER, W. e CARTER, N. (2003). “Entrepreneurship Behavior: Firm Organizing Processes”, em ACS, Z.J. e AUDRETSCH, D.B. (Eds.). *The International Handbook of Entrepreneurship*, Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- GERKING, S. (1994). “Measuring Productivity Growth in US Regions: a survey”, em *International Regional Science Review*, 16: 155-186.
- GONZALEZ, M. (1993). *La Política Industrial Regional*, Tesis Doctoral, Tomo II, Universidad de Sevilla.
- GRAHAM, D. (2000). “Spatial variation in Labour Productivity in British Manufacturing”, em *International Review of Applied Economics*, 14 (3): 323-341.
- GRILICHES, Z. (1979). “Issues in Assessing the Contribution of R&D to Productivity Growth”, em *Bell Journal of Economics*, 10: 92-116.
- GUILLAIN, R. (2001). “The Local Dimension of Information Spillovers: A Critical Review of Empirical Evidence in the Case of Innovation”, vol. XXIV: 1.

- HANSEN, E.R. (1990). “Agglomeration economies and industrial decentralization: the wage-productivity trade-off”, em *Journal of Urban Economics*, 28: 140-159.
- HANSON, G.H. (1996a). “Localization economies, vertical organization and trade”, em *American Economic Review*, 86: 1266-1278.
- HANSON, G.H. (1996b). “Agglomeration, dispersion and the pioneer firm”, em *Journal of Urban Economics*, 39: 255-281.
- HARLOFF, D. (2000). “R&D *Spillovers*, Technological Proximity, and Productivity Growth – Evidence from German Panel Data”, em *Schmalenbach Business Review* 52: 238-260.
- HEBERT, D. e LINK, A. (1989). “In Search of the Meaning of Entrepreneurship”, em *Small Business Economics*, 1 (1): 39-49.
- HENDERSON, J.V., KUNCORO, A. e TURNER, M. (1995). “Industrial development in cities”, em *Journal of Political Economy*, 103.
- HOFSTEDE, G., NOORDERHAVEN, N., THURIK, A., WENNEKERS, A., UHLANER, L. e WILDEMAN, R. (2002). “Culture’s Role in Entrepreneurship”, em ULIJN, J. e BROWN, T. (Eds.). *Innovation, Entrepreneurship and Culture: The Interaction between Technology, Progress and Economic Growth*, Brookfield, UK: Edward Elgar.
- JACOBS, J. (1969). *The Economy of Cities*, Random House.
- JENSEN, J., MCGUCKIN, R. e STIROH, K. (2001). “The impact of vintage and survival on Productivity: evidence from cohorts of U.S. manufacturing plants”, em *The Review of Economics and Statistics*, 83(2): 323-332.
- JOVANOVIC, B. (1982). “Selection and evolution of industry”, em *Econometrica*, 50(3): 649-670.
- KEEP, E., MAYHEW, K., SKOPE e CORNEY M., MC Consulting (2002). “Review of the evidence on the rate of return to employers of investment in training and employer training measures”, em *SKOPE Research Paper*, Nº 34, Summer 2002.
- KLEINKNECHT, A. (1996). *Determinants of Innovation: the Message from New Indicators*, London: Macmillan Press.
- KREFT, S. e SOBEL, R. (2005). *Public Policy, Entrepreneurship, and Economic Freedom*. Indiana University Kelley School of Business, Draft Date: January.

- LUCAS, R. (1988). “On the Mechanics of Economic Development”, em *Journal of Monetary Economics*, 22: 3-39.
- LOURI, H. (1988). “Urban growth and productivity: the case of Greece”, em *Urban Studies*, 25: 433-438.
- MOOMAW, R.L. (1983). “Spatial Productivity Variations in Manufacturing: a critical survey of cross sectional analysis”, em *International Regional Science Review*, 8: 1-22.
- NADIRI, M.I. (1997). “Innovations and Technological Spillovers”, em *BNER Working Paper* 4423.
- NAKAMURA, R. (1985). “Agglomeration economies in urban manufacturing industries: a case of Japanese cities”, em *Journal of Urban Economics*, 17: 73-89.
- NICOLAU, I. (2002). “Gestão do Conhecimento nas Organizações e Mercados de Serviços”, em *ISCTE*, Outubro de 2002, Refª: 01-02.
- PYKE, F., BECATTINI, G e SENGENBERGER, W. (1992). *Los distritos industriales y las pequeñas empresas. Distritos industriales y cooperación interempresarial en Italia*, Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- ROMER, P. (1986). “Increasing Returns and Long-Run Growth”, em *Journal of Political Economy*, October, 94 (5): 1002-37.
- ROSENBERG, N. (1979). *Tecnología y Economía*, Barcelona: Editorial Gustavo Gili.
- SÁEZ, J. (1994). *Industria y Territorio. Un análisis de las Economías de Aglomeración en España*, Granada: Universidad de Granada.
- SVEIKAUSKAS, L., GOWDY, J. e FUNK, M. (1988). “Urban productivity: city size or industry size”, em *Journal of Regional Science*, 28: 185-202.
- SOLOW, R. (1956). “A Contribution to The Theory of Economic Growth”, em *Quarterly Journal of Economics*, 70: 65-94.

*José María Martín-Moreno*<sup>1</sup>

Director General de la Fundación Galega para a Sociedade do Coñecemento  
y Profesor de Economía en la Universidade de Vigo

**Índice:** 1. Introducción; 2. Situación coyuntural de la economía; 3. La importancia de la productividad; 4. Un nuevo patrón de crecimiento basado en la productividad; 5. Diagnóstico de la I+D+i en la economía gallega; 6. La visión de la Fundación Galega para la Sociedad del Conocimiento; 7. Conclusiones. Bibliografía.

**Palabras clave:** Productividad, competitividad, innovación, conocimiento, convergencia, *clusterización*.

**Resumen:** Galicia se encuentra en un contexto español y europeo donde la estrategia de crecimiento económico apunta hacia la plena implantación y desarrollo de la economía basada en el conocimiento. En este artículo apuntamos las ideas básicas que desde la Fundación Galega para a Sociedade do Coñecemento pensamos se deben abordar para que nuestra economía transite de una economía basada en la inversión a una basada en el conocimiento, caracterizada ésta por la habilidad para producir bienes y servicios innovadores, con tecnologías y modelos de negocio avanzados.

**Abstract:** Galician is situated in a Spanish and European context where the strategy of economic growth points toward the full installation and development of the economy based on the knowledge. In this article the basic ideas that we think from Galician Foundation for the Knowledge-based Society (FSC) point they should be approached so that our

---

1 Agradezco los comentarios y sugerencias realizadas por Fernando Álvarez. También deseo agradecer la ayuda financiera del Ministerio de Ciencia e Innovación a través del proyecto ECO2008-02752/ECON.

economy traffics of an economy based on the investment to one based on the knowledge, characterized this for the ability to produce goods and innovative services, with technologies and advanced business models.

## 1. Introducción

► En un entorno en continua evolución, sumido en un proceso de globalización, desarrollo tecnológico, procesos de integración política y económica y desarrollo de nuevos jugadores mundiales, las economías y las empresas se ven inexcusablemente obligadas a ser más competitivas.

Parece demostrado y creo que todos estamos de acuerdo que el camino correcto para lograr este incremento de la competitividad es impulsar a los individuos, a las instituciones y a las empresas a aprender y sobre todo a innovar para incrementar su productividad.

Ya no se trata de entender la innovación como la visión puramente técnica que manteníamos casi intacta desde la revolución industrial y que encapsulaba la impronta innovadora de las empresas en sus departamentos de investigación y desarrollo. Ahora el reto es innovar para crear valor haciendo cosas de forma diferente e incluso haciendo cosas radicalmente nuevas.

Creo que en los últimos tiempos se habla mucho de investigación e innovación como si ambos conceptos significasen lo mismo. No deben confundirse bajo ningún aspecto. La investigación supone crear nuevo conocimiento mientras que la innovación implica crear riqueza a partir del conocimiento, sea éste nuevo o no.

Pienso que para que se produzca este hecho innovador, aparte de cualidades personales innatas o adquiridas es necesario que exista un entorno, dentro y fuera de la empresa, en el que se fomente y premie la innovación, de forma que esta sea percibida como un objetivo beneficioso para el conjunto de la sociedad.

El resto de artículo se articula de la siguiente manera: en la sección 2 se realiza un panorama de la situación económica. En la sección 3 se describe la

importancia de la productividad. La sección 4 propone un nuevo patrón de crecimiento. En la sección 5 se presenta un diagnóstico de la I+D+i en Galicia. La sección 6 presenta la visión de la Fundación Galega para a Sociedade do Coñecemento y la sección 7 contiene las conclusiones.

## 2. Situación coyuntural de la Economía

Si nos remontamos al pasado más reciente podemos recordar que El Consejo Europeo de Primavera, celebrado en marzo de 2005, planteó la necesidad de relanzar la Estrategia de Lisboa, concentrando sus objetivos en el crecimiento y el empleo, y teniendo como referencias permanentes la cohesión social y el desarrollo sostenible.

A este respecto el Gobierno de España compartió plenamente la nueva concentración de objetivos de la Estrategia de Lisboa y elaboró el Plan Nacional de Reformas (PNR) alrededor de dos grandes objetivos: alcanzar en 2010 la convergencia plena en renta per cápita y superar ese año la tasa de empleo de la Unión Europea. Alcanzar ambos objetivos requeriría avanzar en el crecimiento de la productividad y continuar en la creación de más y mejores empleos.

En línea con esto, creo que las Comunidades Autónomas entre ellas Galicia debieran de jugar un papel crucial para que el PNR cumpla los objetivos que se ha fijado y que han sido ampliamente compartidos. En este sentido, y dadas las importantes competencias que tienen las Comunidades Autónomas en muchas de las políticas del PNR sería muy conveniente que uno de los puntos de referencia de su política económica fuese la elaboración de un Programa Regional de Reformas.

En la última década y de acuerdo con las fuentes oficiales disponibles, mientras que la economía española ha conseguido converger rápidamente en términos reales con la media de la Unión Europea, la economía gallega aún se encuentra lejos de este objetivo, si bien es cierto que está demostrando un plus de resistencia a la actual situación económica y financiera por la que estamos atravesando.

En consecuencia, desde mi punto de vista, el objetivo prioritario de política económica de cualquier gobierno debería ser crear una Galicia más competitiva y moderna de tal forma que esto se pueda traducir en crecimiento del empleo con elevaciones de productividad para poder alcanzar la convergencia de nuestra economía.

La pregunta natural que nos tenemos que hacer es ¿por qué?. La razón es muy simple, aunque en nivel de empleo los datos nos muestran que nuestra economía está de momento resistiendo mejor la situación actual, sin embargo en productividad, nuestra Comunidad Autónoma no se encuentra en muy buena situación y, a mi juicio, en un entorno globalizado y cada vez más competitivo como en el que estamos inmersos, empezamos a cambiar hacia esta dirección ó, en términos relativos, quedaremos relegados al furgón de cola, tanto a nivel nacional como europeo. Esto es así, ya que a veces se olvida de que a medio y largo plazo nuestro nivel de prosperidad será inferior a aquellos países cuyo empleo y sobre todo su productividad avancen a mayor ritmo.

Además, aunque la coyuntura en los últimos años ha sido positiva, necesitamos que se produzcan cambios estructurales para afrontar con ciertas garantías los retos de la globalización y desafíos de los próximos años.

Esto es debido a que actualmente estamos inmersos en una crisis financiera internacional que ha motivado una contundente acción coordinada de los gobiernos de EEUU y la Unión Europea para evitar el colapso bancario en sus economías con la insuficiente coordinación internacional para prevenir y reaccionar ante situaciones de este tipo.

Hoy el mundo se enfrenta a una grave crisis financiera global con efectos muy negativos sobre la economía real. A modo de ejemplo, EEUU, Europa y Japón tendrán tasas de crecimiento del PIB negativas, lo que significará que el 50% de la economía mundial estará contrayéndose. Hacía décadas que no se producía semejante sincronía cíclica negativa.

Por ello, debiéramos aprovechar esta oportunidad para promover un cambio de paradigma y de manera de enfocar y hacer las cosas.

Sin embargo y sin restar importancia a las medidas cortoplacistas pero estrictamente necesarias que tanto a nivel mundial como nacional y autonómico se están tomando por parte de los diferentes gobiernos y organismos, Galicia debiera preparar una estrategia económica en la cual se marquen unos objetivos a medio y largo plazo acerca del papel que nuestra Comunidad Autónoma quiere representar en el concierto internacional, una vez que las turbulencias reales y financieras pasen. Y digo una estrategia que aborde cambios estructurales y que afronte un cambio de modelo que creo que es necesario.

¿Por qué?, pues porque la situación que estamos viviendo es coyuntural, será más o menos intensa, más o menos duradera, pero acabará pasando.

En este sentido, Galicia necesita ofrecer ventajas para el crecimiento empresarial que propicien una mayor prosperidad socio-económica, no únicamente minimizar debilidades o perseguir mejoras, sino realmente definir una estrategia que permita alcanzar cotas de productividad basadas en ventajas competitivas sostenibles en el tiempo en una serie de ámbitos estratégicos y teniendo en cuenta las características únicas de sus recursos naturales, localización y activos culturales e históricos.

Por lo tanto, la prioridad básica en materia económica es lograr un crecimiento sostenido basado en un aumento de la productividad y del empleo. ¿Por qué? Porque el crecimiento es la mejor política social y la garantía para afrontar los retos del estado de bienestar

Sin embargo aunque la economía gallega ha registrado tasas de crecimiento elevadas en los últimos años, este crecimiento ha descansado fundamentalmente en el aumento de empleo, sin que se hayan logrado avances significativos en el crecimiento de la productividad.

### **3. La importancia de la productividad**

La productividad mide la relación existente entre la producción y los factores productivos empleados, así, un aumento de la productividad implica un mejor aprovechamiento de los recursos de la economía. Por lo tanto, la evolución de la

productividad se considera un factor clave para explicar el crecimiento económico a largo plazo y la convergencia en términos reales con las regiones o países más desarrollados.

En este sentido decir que el pobre crecimiento de la productividad a nivel nacional sólo es comparable con la de la economía italiana, siendo la productividad de la economía de Galicia un 7% inferior a la española y un 26% menor a la de la Unión Económica y Monetaria.

En consecuencia, y obviando las turbulencias reales y financieras, en las que en este momento estamos inmersos, nos enfrentamos a retos en el medio y largo plazo en el que nuestro crecimiento no sólo esté basado en aumentos del empleo sino también en aumentos de la productividad.

El énfasis en el aumento de la productividad responde a tres motivos básicos:

- La superación de la actual brecha en los niveles de PIB per cápita en relación a España y la UEM (-16% y -30%) sólo es posible con aumentos de la productividad superiores al de estas dos regiones de referencia, ya que en el medio plazo, es poco probable que nuestra tasa de empleo y el porcentaje de la población en edad de trabajar se sitúen por encima de estos dos referentes.
- En segundo lugar, contribuye a mejorar nuestra competitividad. Hasta ahora, en el periodo mas reciente, la moderación salarial y la reducción de los márgenes en el sector de bienes comercializables han permitido que la competitividad no se deteriorase de forma muy acusada. Sin embargo, en este momento estos dos factores presentan poco margen de maniobra adicional, por lo que las mejoras en la competitividad requieren aumentos de la productividad, sin tener que reducir los salarios o los márgenes empresariales. Así, mediante la productividad mantenemos ventajas comparativas que permiten alcanzar y sostener una determinada posición en el comercio.
- Finalmente, permite asegurar la sostenibilidad del estado de bienestar. A modo de ejemplo, uno de los retos a los que se va a tener que enfrentar la economía gallega en el futuro próximo es el envejecimiento

de la población, con el consiguiente aumento del gasto sanitario y de pensiones. La capacidad para financiar este gasto requerirá unas tasas de empleo mayores a las actuales y se verá incrementada en la medida que se consigan aumentos de la productividad.

En resumen, la productividad genera empleo. Cuanto mayor es el crecimiento de la productividad, nuevos y mejores productos y servicios aparecen, y se crean nuevas empresas; además, los costes unitarios de producción son menores, lo cual se traduce en precios inferiores. Esto tiene dos efectos: mayor competitividad y exportaciones, y mejoras en salarios y beneficios, ya que a través de ella generamos diferenciación de productos y alto valor añadido separándonos de las economías *low-cost*. El resultado es mayor creación de empleo.

#### 4. Un nuevo patrón de crecimiento basado en la productividad

Los economistas sabemos que este término “mágico” de la productividad descansa en tres factores fundamentales que son el capital físico por empleado, el capital humano por empleado y lo que llamamos la productividad total de los factores (PTF).

Hay que decir que en estos últimos años se han producido avances notables en la economía gallega en cuanto al capital físico por empleado que se ha traducido en un mayor incremento de la inversión productiva y además el capital humano por empleado ha aumentado más que en los países desarrollados de nuestro entorno, lo cual es un factor positivo que merece mucho la pena destacar.

Sin embargo a mi modo de ver, la asignatura todavía pendiente y en la que habría que poner mucho énfasis es en lo que los economistas llamamos la PTF y la influencia que tiene sobre ella la capacidad innovadora.

En un contexto económico caracterizado por una economía ampliamente globalizada, garantizar la sostenibilidad de un proyecto empresarial pasa, inevitablemente, por realizar inversiones en innovación que se traduzcan en incrementos sostenibles de la productividad y de la competitividad que les permitan diferenciarse.

Por otra parte, aunque sabemos que la innovación es un concepto mucho más amplio que la investigación y el desarrollo (I+D), éste último es un factor fundamental que incide en la innovación y en consecuencia en la productividad, por lo que las dos variables conjuntas, I+D e innovación, son fundamentales para alcanzar un crecimiento sostenible basado en la productividad.

## 5. Diagnóstico de la I+D+i en la economía gallega

Además de lo mencionado hasta el momento en las secciones anteriores, existe un amplio consenso entre los economistas de que la inversión en I+D+i incrementa la productividad y genera crecimiento a largo plazo. Multitud de estudios confirman la importancia de la inversión en investigación-desarrollo e innovación en el crecimiento de la productividad tanto a nivel de empresa como a nivel agregado, ya que la intensidad en I+D+i de una empresa está correlacionada positivamente con el crecimiento de sus ventas, su productividad y su valor de mercado.

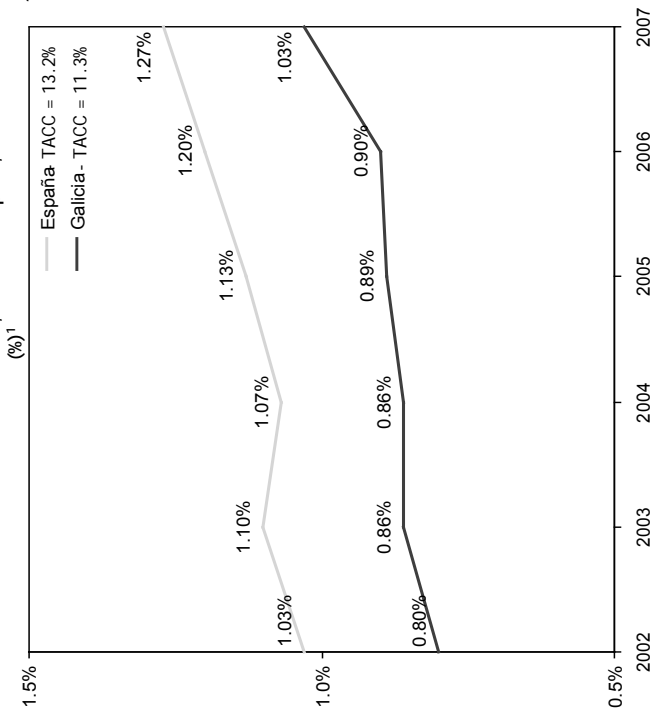
Por otra parte este tipo de políticas contribuyen a crear más empleo y de mayor calidad, tanto directamente como indirectamente. De una manera directa los sectores de alta tecnología e intensivos en conocimiento tienen tasas de crecimiento del empleo mayores que las de los sectores tradicionales y crean empleos de mayor calidad, más cualificados y mejor remunerados. Indirectamente la I+D+i tienen efectos positivos sobre la productividad de otros sectores. Finalmente, recalcar que la I+D empresarial es fundamental para convertir el conocimiento en innovación.

En consecuencia con esto que acabamos de mencionar, decir lo siguiente:

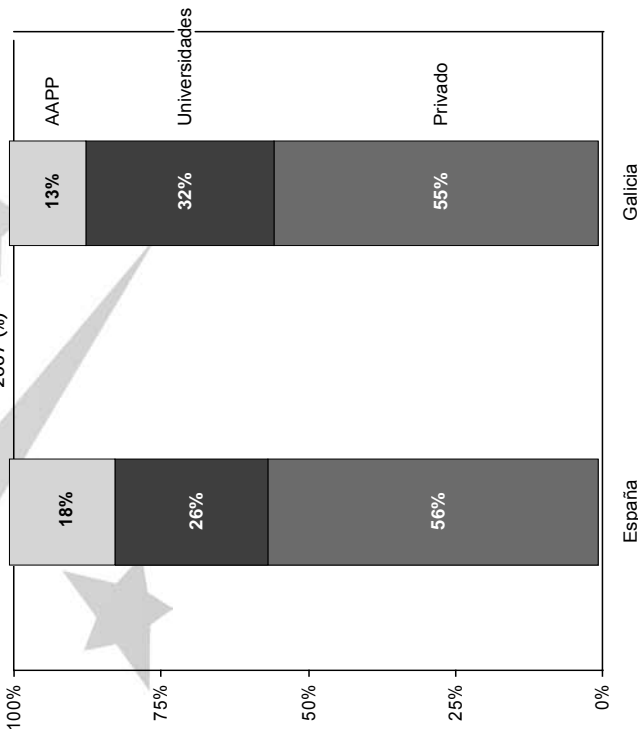
### Investigación y Desarrollo

El gasto en I+D de Galicia está sustancialmente por debajo del nivel nacional y con poca participación del sector privado en comparación con otras economías.

Evolución del Gasto en I+D sobre PIB, Galicia vs España, 2002 - 2007

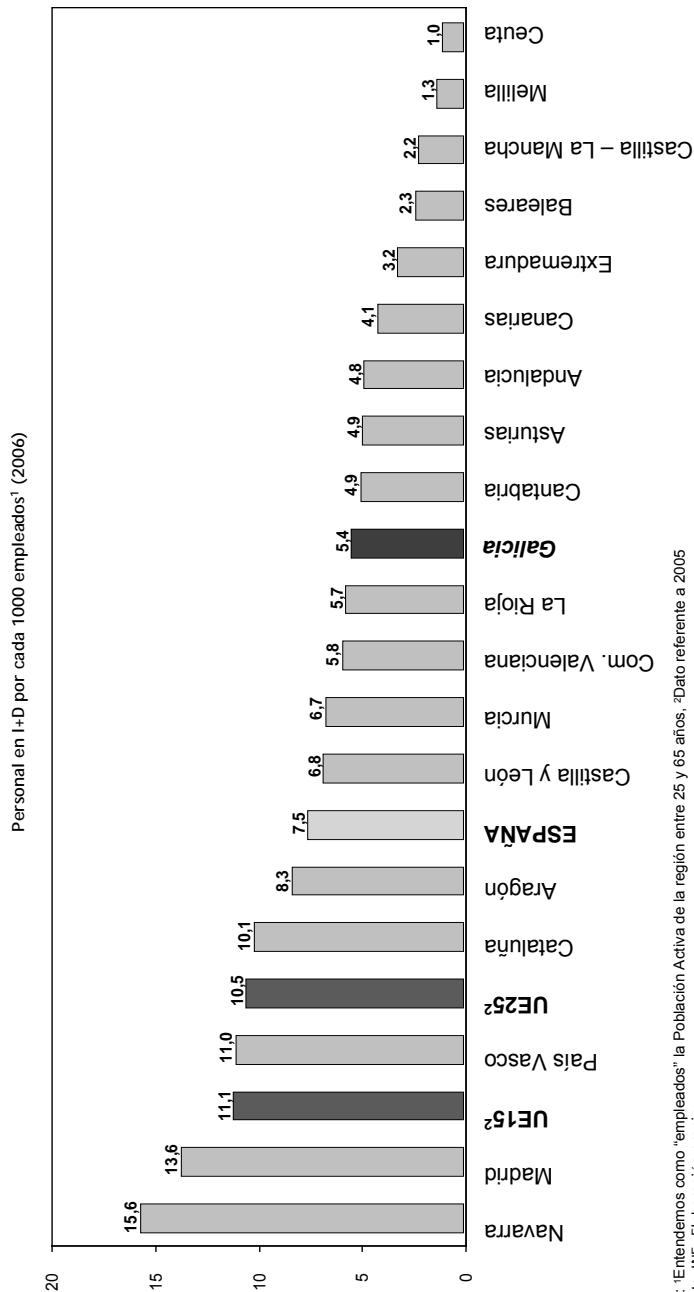


Distribución del Gasto en I+D por Sector de Ejecución, Galicia vs España. 2007 (%)



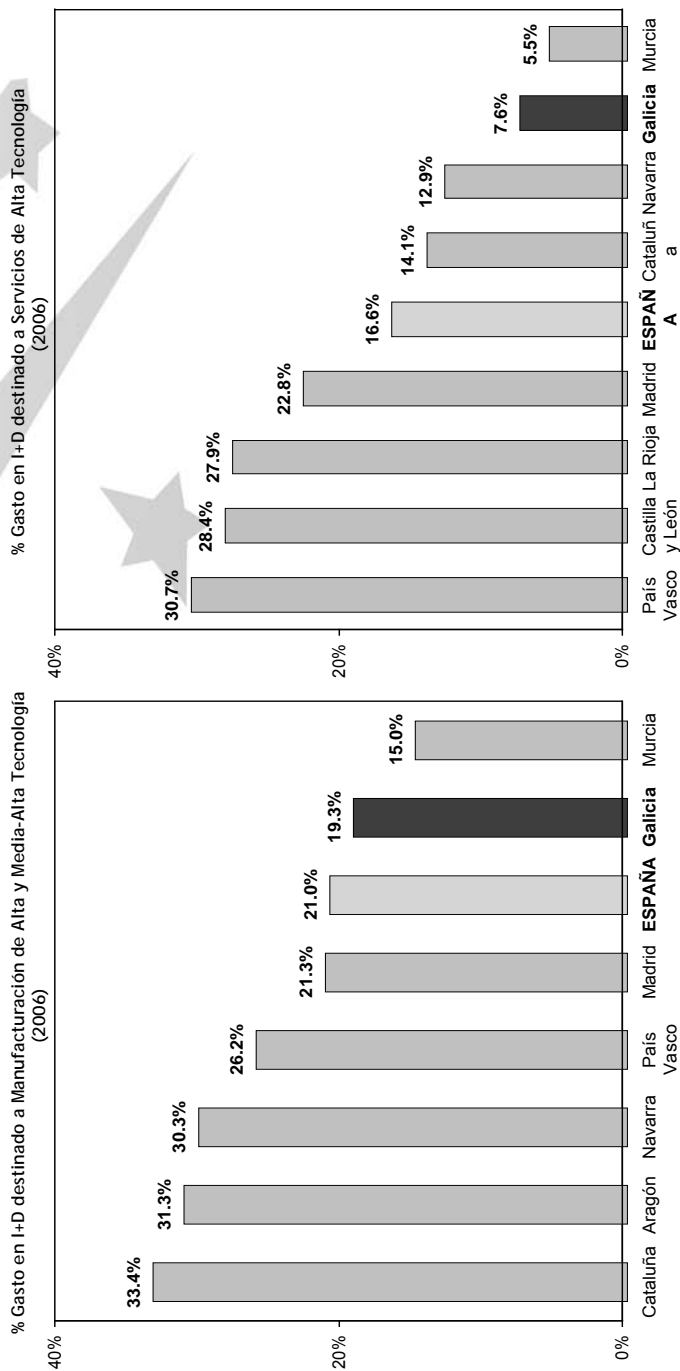
Nota: (1) Incluye inversión Privada y Pública  
Fuente: INE. Elaboración propia

1.1. En los sectores de Alta y Media-Alta Tecnología, el gasto en I+D+i de Galicia está por debajo del nivel nacional, especialmente en relación a Servicios de Alta Tecnología



Nota: ¹Entendemos como "empleados" la Población Activa de la región entre 25 y 65 años. ²Dato referente a 2005  
Fuente: INE. Elaboración propia

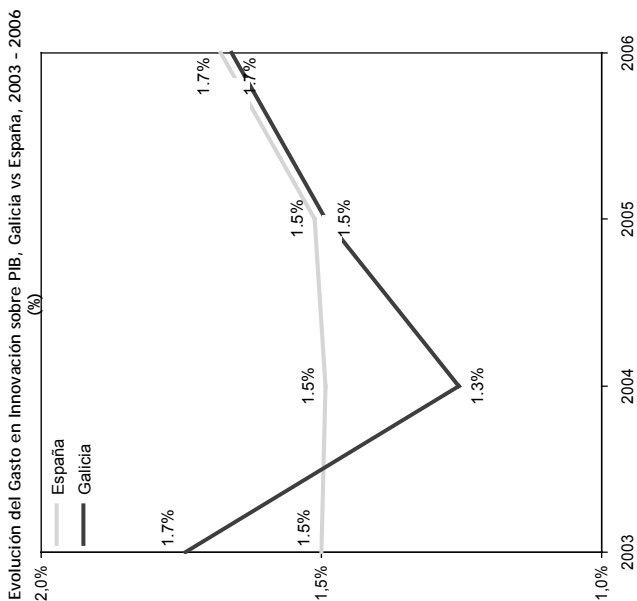
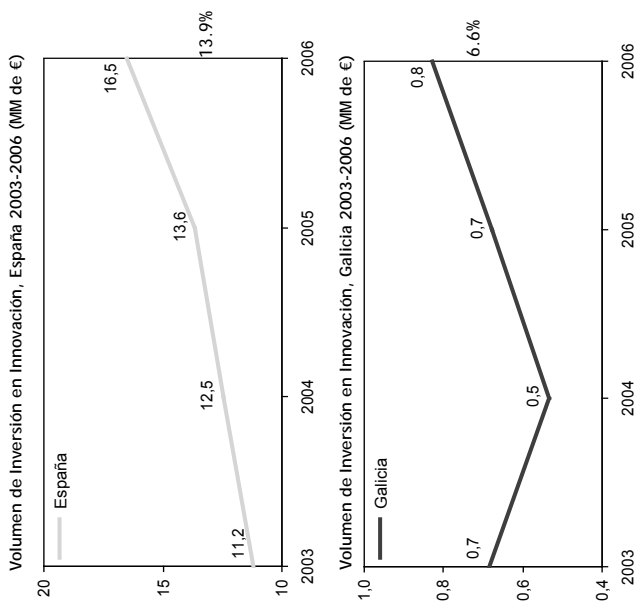
1.2. Galicia tiene un claro déficit de RRHH destinados a I+D en relación a las medias nacional y europea



Fuente: INE, Elaboración propia

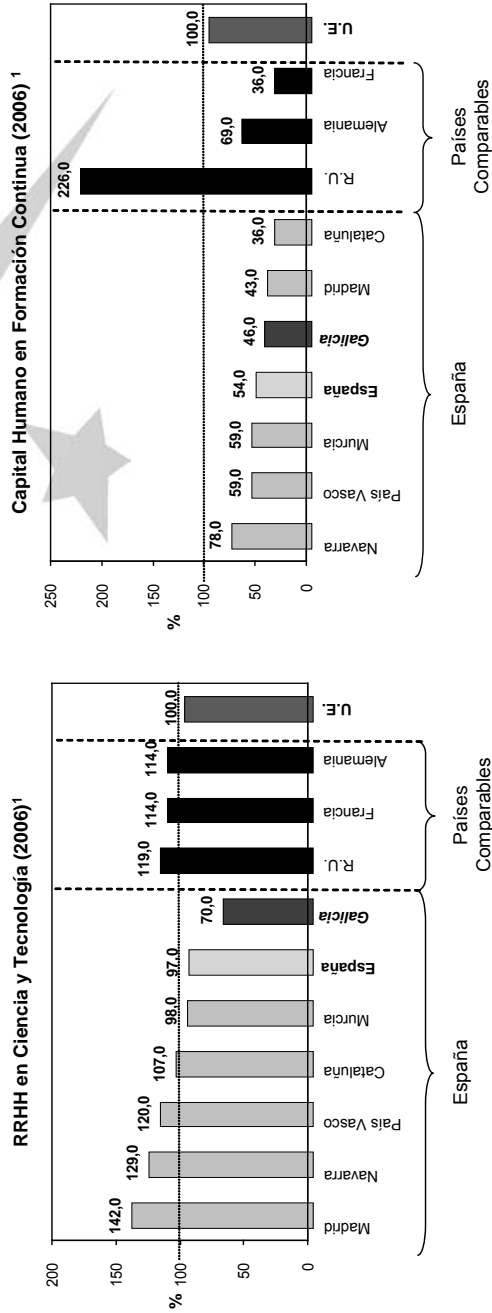
Innovación

1.1. En materia de inversión en innovación, el crecimiento medio anual en Galicia ha seguido un ritmo notablemente inferior al español a pesar de tener un peso similar sobre el PIB.



Fuente: INE, Elaboración propia

- 1.2. Según el “Índice Resumen de la Innovación por Región” o RRSII, Galicia se encuentra ligeramente por debajo de la media española, las diferencias con la UE15 y UE27 son muy significativas

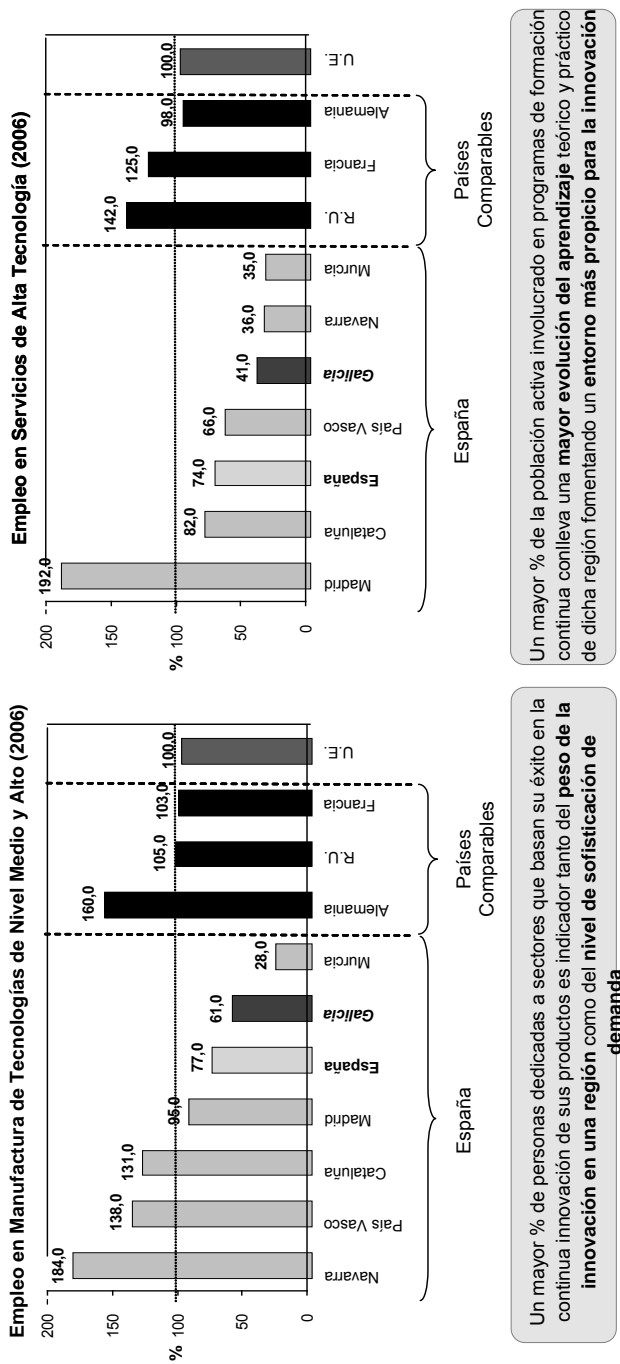


Un mayor % de la población activa involucrado en programas de formación continua conlleva una **mayor evolución del aprendizaje** teórico y práctico de dicha región fomentando un **entorno más propicio para la innovación**

Un número alto de personas dedicadas a la Ciencia y Tecnología implica tanto una mayor **demand de ciencia y tecnología** como la existencia de un mayor esfuerzo para satisfacer dicha demanda.

Nota: <sup>1</sup>Datos indexados en base a la Unión Europea  
Fuente: 2006 European Regional Innovation Scoreboard, Pro Inno Europe, elaboración propia

- 1.3. Además, sufre un claro déficit de RRHH enfocados Ciencia y Tecnología y un nivel mejorable de RRHH en programas de formación continua

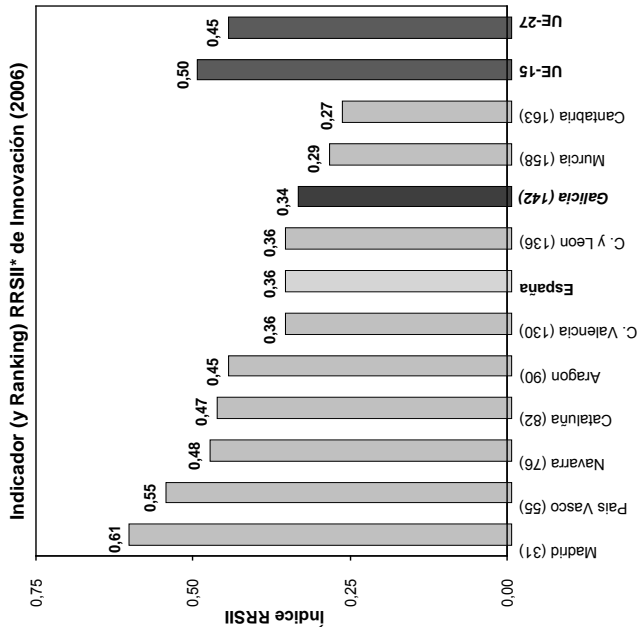


Nota: Datos indexados en base a la Unión Europea  
 fuente: 2006 European Regional Innovation Scoreboard, Pro Inno Europe, elaboración propia

1.4. El peso de los sectores de alta tecnología gallegos es claramente inferior al de las medias española y europea

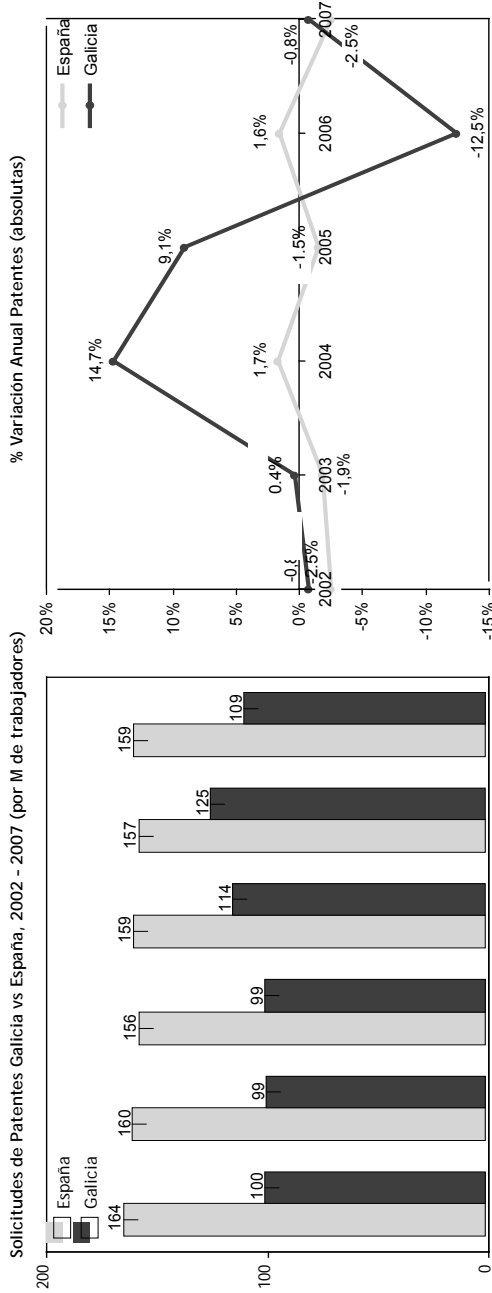
**El Índice RRSII**

- El **RRSII**, o "Revealed Regional Summary Innovation Index" (Índice Resumen de la Innovación por Región), es un **indicador estadístico** creado por PRO INNO Europe para **medir el rendimiento** de los esfuerzos de **innovación** de las diferentes **regiones europeas**.
- El **RRSII** de cada país se compone de un cálculo que tiene engloba los siguientes **indicadores**:
  - **Recursos Humanos** dedicados a **Ciencia y Tecnología** o con educación de tercer nivel enfocada a **Ciencia y Tecnología** (% Población)
  - **Porcentaje de personas** entre 25 y 65 años que participan en **programas de Formación Continua**
  - **Gasto Público en I+D** (% PIB)
  - **Gasto Privado en I+D** (% PIB)
  - **Empleo en Manufactura de Tecnologías de nivel Alto y Medio** y **Servicios Relacionados** (% Población Activa)
  - **Empleo en Servicios de Altas Tecnologías** (% Población Activa)
  - **Número de patentes** registradas en la Oficina Europea de Patentes por cada millón de habitantes



Nota: PRO INNO Europe ® es una iniciativa del Consejo General de Empresas e Industria de la Comisión Europea que nació con el objetivo de convertirse foco central de análisis, observación y desarrollo de las políticas de innovación europeas.  
Fuente: 2006 European Regional Innovation Scoreboard, Pro Inno Europe, elaboración propia

- 1.5. En términos reales, el nivel de innovación en Galicia también está por debajo del nivel medio español, tanto en número de empresas que innovan, como en el ritmo de solicitud de patentes



Fuente: INE, elaboración propia

En resumen, la innovación en nuestra economía y sociedad es una de las principales formas de mantener y mejorar la competitividad, y para lograr esto uno de los principales factores aunque no el único, es la innovación en si misma así como la investigación y desarrollo, ambas variables en las que como acabamos de analizar Galicia tienen un reto pendiente para que nuestra economía pueda afrontar los retos que en el futuro próximo nos espera.

Aunque tradicionalmente el nivel de innovación de un país se viene midiendo conforme al esfuerzo de inversión realizado en I+D con respecto al PIB, es preciso puntualizar que, si bien la I+D es un factor necesario, por sí solo no puede generar innovación a nivel macroeconómico, sino que tiene que venir apoyado por un conjunto de factores que, combinados, se traduzcan en incrementos permanentes de productividad generando mejoras sostenibles de competitividad.

## **6. La visión de la Fundación Gallega para la Sociedad del Conocimiento**

Desde nuestro punto de vista, el periodo 2007-2013 es fundamental para Galicia en términos de competitividad, aprovechamiento de recursos disponibles y preparación para el próximo periodo a partir del 2014.

En este sentido, pensamos que la competitividad de una zona geográfica, país o región depende de la interacción continua y dinámica de numerosos elementos y agentes, tanto públicos como privados, así como de las organizaciones para la colaboración, por lo que se hace necesario una visión compartida que multiplique la capacidad de influir en el entorno empresarial, de tal forma que la innovación impulse la productividad y en consecuencia nuestra competitividad.

En consonancia con esto, Galicia necesita ofrecer ventajas para el crecimiento empresarial que propicien una mayor prosperidad socio-económica, no únicamente minimizar debilidades o perseguir mejoras, sino realmente definir una estrategia que permita alcanzar cotas de productividad basadas en ventajas competitivas sostenibles en el tiempo en una serie de ámbitos estratégicos y teniendo en cuenta las características únicas de sus recursos naturales, localización y activos culturales e históricos.

Como ha quedado reflejado a lo largo de las secciones anteriores, la competitividad esta determinada por la productividad y, en ésta, los factores fundamen-

tales son la I+D y la innovación. Además, llegados a este punto, matizar de nuevo que no debe bajo ningún concepto confundirse la investigación y el desarrollo con la innovación, aunque como se ha dicho, el primero es uno de los factores que determina el segundo. La investigación supone crear nuevo conocimiento, mientras que la innovación implica crear riqueza a partir del conocimiento, sea éste nuevo o no.

De cualquier forma, aunque es evidente que la política económica de los gobiernos puede desempeñar un papel importante en el impulso de la innovación, nosotros pensamos que corresponde a las empresas, fundamentalmente a las grandes, contribuir a la dinamización de la economía del país, por vía del incremento de la excelencia, la eficiencia y la competitividad.

Por ello, desde la Fundación Gallega para la Sociedad del Conocimiento (FSC) pensamos que deberíamos aprovechar esta oportunidad para promover un cambio de paradigma y de manera de enfocar y hacer las cosas, de tal manera que el resultado final fuese transitar de una economía basada en la inversión en la cual nos encontramos a una economía basada en el conocimiento para que éste se convierta en innovación generando, en consecuencia un crecimiento sostenible y mayor y mejores empleos.

Por lo tanto y para abordar estas debilidades de las que nuestra economía en este momento adolece la FSC piensa que Galicia debe preguntarse qué es lo que nos diferencia en distintos ámbitos estratégicos y sobre esta base construir una estrategia que nos diferencie y nos posicione en el contexto de competencia global. Este conocimiento diferenciador es lo que nos va a permitir enfocar nuestros esfuerzos en innovación de manera que demos un salto cualitativo en productividad y por ende en competitividad.

¿Qué quiero decir con esto?, pues que hay que priorizar. De una manera rigurosa hay que determinar cuales son nuestras ventajas competitivas, en que sectores o clúster productivos debemos centrar nuestros esfuerzos (estratégicos) y apostar muy decididamente por ellos para que sirvan de tractores a otros que sean más de apoyo y emergentes. Es decir, tan importante como la cantidad invertida es que esta inversión tenga una planificación muy estudiada, para que sea llevada

a cabo de una manera eficiente y no de espaldas al mercado. Se trata de centrarse en aquellas áreas o clúster donde se pueda obtener alguna ventaja competitiva.

Por eso es necesario identificar, analizar y comparar en qué situación de partida se encuentra Galicia, para que una vez diagnosticada ésta, se articule una Visión de Galicia a medio plazo compartida por las empresas, Administración y universidad. Se trata de una iniciativa para la mejora de la competitividad definiendo un plan de acción que coordine esfuerzos y actuaciones, y que nos permita alcanzar esta Visión compartida.

Para ello que creo que lo que se debería hacer, es utilizar los principales conceptos y mejores prácticas aplicadas de manera exitosa en otras localizaciones de todo el mundo, pero adaptados a la realidad gallega mediante la validación por parte de los expertos gallegos pertenecientes a la triple hélice. Se trata de adaptar los modelos internacionales a las necesidades reales de Galicia: de sus empresas, de sus universidades y de su sociedad (a través de la Administración).

La conjunción del análisis de lo existente y diagnóstico de la competitividad de la economía gallega, en base a herramientas contrastadas y modelos de éxito, con una reflexión conjunta y en triple hélice y mediante un plan orientado a necesidades reales es lo que permitirá la puesta en marcha o prescripción de iniciativas que apunten y mejoren la competitividad de Galicia.



Es decir seguir reformulando la idea de la transición de un gobierno intervencionista o “dirigista” a un gobierno dinamizador de la economía

En consecuencia, esta manera de enfocar las cosas que en sí misma pienso que es una manera de innovar, permitirá que el incremento de la productividad y

por ende de la competitividad se debiera convertir en un proceso de abajo-arriba en el cual distintas personas, empresas, instituciones y agentes se hagan responsables del mismo, aunando esfuerzos, multiplicando la capacidad de influencia y mejorando la eficiencia de los recursos aplicados. La colaboración, para conseguir un salto cualitativo en competitividad entre los distintos agentes, es la base del nuevo modelo de crecimiento económico.

#### Los clusters:

La mayoría de las regiones llevan a cabo análisis económicos usando mediciones que son demasiado amplias (por ej., por sectores o economías), o demasiado estrechas (por ej., por industrias) como para obtener perspectivas relevantes.

En este sentido, yo creo en un nuevo modelo de crecimiento económico, en el cual de una manera complementaria a los indicadores tradicionales, se realicen los análisis y diagnósticos de partida en base al pensamiento económico moderno, utilizando el clúster como unidad de análisis y acción para la mejora de la calidad del entorno empresarial como elemento para impulsar la innovación y la productividad de Galicia. En este sentido, la Unión Europea adoptó en 2006 una estrategia de innovación (“Poner en práctica el conocimiento: una estrategia de innovación para la UE”, 2006) en la cual identifica el fortalecimiento de los clúster en Europa como una de las 9 estrategias prioritarias para la promoción de la innovación para impulsar la productividad y la competitividad de Europa y sus regiones.

Un análisis de los datos económicos basado en clúster suele producir una perspectiva más significativa en cuanto al modo en que funciona una economía y cómo se interrelacionan las compañías, incluyendo los distintos flujos de productos, servicios y conocimientos intermedios necesarios para productos y servicios finales. Un clúster recoge las distintas relaciones horizontales y verticales de los flujos de productos y servicios.

Creo sinceramente que tenemos todos los ingredientes a nuestro alcance para dar un cambio de rumbo cualitativo que permita a nuestra economía transitar de una economía basada en la inversión a una economía basada en el conocimiento. Este creo que debería ser el objetivo que se marque Galicia a medio plazo.

En resumen, bajo el actual contexto de globalización, crisis financiera y real, donde las reglas de la competencia están cambiando, Galicia no puede seguir viviendo de un “stock de riqueza”. No hay lugar para el *statu quo*, es necesaria una apuesta firme y sólida para adoptar las medidas necesarias para la mejora y posterior sostenibilidad de nuestra competitividad en base a los conceptos de la innovación e incremento de la productividad, para lograr el fin último del incremento de la prosperidad de sus ciudadanos.

## 7. Conclusiones

La Fundación Galega para a Sociedade do Coñecemento (FSC) apuesta por una Galicia que centre sus esfuerzos en una serie de ámbitos estratégicos en los que sea realmente competitiva, o que pueda llegar a serlo, que hagan de tractores sobre el resto de la economía y que permita alcanzar una excelencia a nivel internacional que nos facilite ser reconocidos en los mercados internacionales por dicha excelencia, innovación y competitividad.

La FSC apuesta por la innovación, en sentido amplio, como principal instrumento para incrementar la productividad, que facilite la creación de más y mejores empleos, que incremente la prosperidad de la sociedad gallega de una manera sostenible en el tiempo.

La FSC apuesta por el clúster como unidad de análisis y acción, que permita la mejora del entorno empresarial como elemento para impulsar la innovación y la productividad.

La FSC apuesta por un modelo de crecimiento económico en el que los distintos agentes del entramado socio-económico se hagan responsables del mismo, coordinando actuaciones y esfuerzos. ◀◀

## Bibliografía

- GOBIERNO DE ESPAÑA (2005). *Plan Nacional de Reformas*. Disponible en <http://www.la-moncloa.es/PROGRAMAS/OEP/PublicacionesEInformes/PNR/default.htm>
- PRO-INNO EUROPE (2006). *European Regional Innovation Scoreboard*. Disponible en [http://www.proinno-europe.eu/ScoreBoards/Scoreboard2006/pdf/eis\\_2006\\_regional\\_innovation\\_scoreboard.pdf](http://www.proinno-europe.eu/ScoreBoards/Scoreboard2006/pdf/eis_2006_regional_innovation_scoreboard.pdf)
- PORTER, M. (2008). “On Competition, Updated and Expanded Edition”, Harvard Business School Press.
- PORTER, M. (2003). “The Economic Performance of Regions”, en *Regional Studies*.
- PORTER, M. (1998). *The competitive advantages of nations*, Free Press.
- COMISIÓN EUROPEA (2008). “Towards world-class clusters in the European Union: Implementing the broad-based innovation strategy”, Octubre 2008. Disponible en [http://ec.europa.eu/enterprise/innovation/doc/com\\_2008\\_652\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enterprise/innovation/doc/com_2008_652_en.pdf)
- WORLD ECONOMIC FORUM (2008). “The Global Competitiveness Report 2008-2009”. Disponible en <http://www.weforum.org/en/initiatives/gcp/index.htm>

*Luís Lobo-Fernandes*

Professor associado com agregação de Ciência Política e Relações Internacionais na Universidade do Minho. Titular da cátedra Jean Monnet de integração política europeia. Pró-Reitor Da Universidade do Minho

**Índice:** 1. The case of telecommunications policies in the European Union: the search for causality; 2. The European Union Competition Policy in Telecommunications: nexus and scope; 3. The “Green Paper on the Development of the Common Market for Telecommunications Services and Equipment:” Who called the shots?; 4. The principle of subsidiarity and its effects; 5. European Union re-regulation as an indirect form of state power; 6. Conclusion.

**Key words:** Telecommunications policies, regulatory reform, European Union.

**Resumen:** Las políticas de telecomunicaciones han sido un escenario clave para el desarrollo de estrategias comunes para el conjunto de los Estados miembro de la Unión Europea. Pero para ello, han debido ser desarrollados modelos de “policymaking”, toma de decisiones y consensos bajo el liderazgo de la Comisión Europea, no exentos de problemas. El resultado es un nuevo modelo de políticas públicas de telecomunicaciones con incidencia en otros ámbitos de políticas pública en los Estados que integran la Unión.

### **1. The case of telecommunications policies in the European Union: the search for causality**

►► This article discusses the emergence of the European Union’s telecommunications policies, explaining its sources and context. My main goal is to tackle both a historical and conceptual clarification of the foundations of these initiatives, by as-

sessing the relationship between the Member Governments' authority and the EU's network. In my view, the key to understanding European cooperation does not lie in the description of the developmental consequences of integration, but rather in the dynamics that structure the process of integration, that is, its decision-making processes.

This paper takes issue, in particular, with the claim that the Commission of the European Union had the central role in the telecommunications initiatives. It attempts to show that opening up new European competition policies in telecommunications was really a secondary consequence of changing domestic policies. Intriguingly, the EU institutional field of action instead of fusing policy choices aggrandizes national governments' very prominence by divulging new government's preferences and practices to other Member States, and laying down new possibilities for convergence. Indeed, the new telecommunications policies were a process of "deregulation/demonopolization/privatization," as defined by the European Commission's Directorate-General for Information, Technologies and Industries, and Telecommunications (DG XIII) itself.<sup>1</sup> Lastly, this article suggests that the expansion of European policymaking is closely related to the shift from direct to indirect modes of state control.

Changes that occurred earlier, principally in the United Kingdom, served as examples and increased the range of choices considered by policy makers, first in other Member states, and then in the Community. Thus, Member States' leadership persisted even though the EU may at times force the pace and take further action to secure the transition to a free market of telecommunications. That is, the Community crystallized "posthoc" a number of issues through a re-regulatory framework that accommodated the new priorities established by the Member Governments; arguably, the Commission sets then an aggressive timescale for further liberalization thereby clearing the decks for open competition in the sector.

Since 1984, EU policy in telecommunications has developed in three distinct stages<sup>2</sup>. The first phase was marked by the Council recommendations concerning

---

1 *XIII MAGAZINE*, N.8, October 1992: 7.

2 *XIII MAGAZINE*, n.11 (September 1993): 1-3.

the implementation of harmonization and of opening up access to public telecommunications contracts, in November 1984. The second phase began in June 1987 with the publication of the Commission's "Green Paper on the development of the common market for telecommunication services and equipment" proposing the liberalization of telecommunications and terminal equipment market within and between the Member States. With this initiative, the scope of Community policy was extended to cover regulatory matters and the opening-up of the sector to competition. At this stage, three main aspects were seen to justify new Community legislation: (a) the wave of deregulation which began in the United States and was boosted by the dismantling of AT&T in 1984; (b) the fragmentation of the European market; and, (c) the inadequacy of existing regulatory frameworks in the member states for dealing with the latest technological developments and new market opportunities<sup>3</sup>. The third phase began in October 1992 with the publication of the Commission's review of the situation in the telecommunications services sector. On 16 June 1993, the Twelve Members adopted a resolution to fully liberalize public voice-telephony services and networks by 1998. Over the period 1984 to 1994, the "Treaty of Rome" underwent two major revisions: the "Single European Act" (SEA) in 1987 and the "Treaty on European Union" (also known as Maastricht Treaty) in 1993.

## **2. The European Union Competition Policy in Telecommunications: nexus and scope**

Competition policy in the Community derives essentially from Articles 85 and 86 of the "Treaty of Rome," the former in general dealing with issues of restrictive practices, the latter with monopolistic conditions<sup>4</sup>. I suggest, however, that the European Union competition policy in the telecommunications arena was actually preceded and stimulated by on-going liberalization processes in various Member States. Thus, it was given a recognized new context in the telecommunications sector that the European Commission had expounded its own guidelines "aim(ed) at clarifying the application of Community competition rules to the market partici-

3 *XIII MAGAZINE*, n.11 (September 1993): 1-3.

4 LIVINGSTONE, J.M. (1989). *The Internationalization of Business*, New York, NY: St. Martin's Press, p. 78.

pants in the telecommunications sector.”<sup>5</sup> Moreover, EU competition rules should apply “in order to avoid the diseconomies which otherwise could result”<sup>6</sup>. These “ex post factum” guidelines were, therefore, designed to encompass a pre-existent situation. In a consultative document, printed in the *Official Journal of the European Communities* (September 1991) it could be read that:

- “The fundamental technological development worldwide in the telecommunications sector has caused considerable changes in the competition conditions (...) This has given rise to and stimulated a wide deregulation process propagated in the Community with various degrees of intensity. This move is progressively changing the face of the European market structure”<sup>7</sup>.

Moreover, the Community guidelines were intended to elucidate the application of competition rules to new undertakings in the telecommunications sector, based on experience gained in other cases. Subsequent sectorial arrangements were made for developing those initiatives. The United Kingdom, in particular, welcomed the prospect earlier than the others for a simple reason: the British government itself was the main source of the new adjustment policies. The British government was the first Member State to adopt legislative initiatives regarding the liberalization of telecommunications in 1981 and 1984. As it has been noted elsewhere on the dynamics of systemic arrangements, actors measure their performance, or their costs and benefits in political, economic or cultural dimensions against so-called reference groups<sup>8</sup>. Thus, the empirical observation of EU preferences suggests that they are not insulated from national choices and practices.

Contrary to neoliberal arguments, this paper does not suggest a correlation between interconnected networks and a loss of instruments available to national gov-

---

5 *Official Journal of the European Communities*, 6 September 1991: No C 233/2.

6 *Official Journal of the European Communities*, No C 233/2. 6 September 1991.

7 *Official Journal of the European Communities*, 6 September 1991, No C 233, pp. 3-4.

8 Cf. DE REUCK, A. (1988). “International Relations: A Theoretical Synthesis”, in *International Interactions*, 14 (4): 321-341.

ernments.<sup>9</sup> Rather, the very development of interconnectedness and infrastructure networks in the Community suggest an augmentation of maneuverability available to national governments to recoup state autonomy. Indeed, the “supposed motor” of European integration (the Commission) has not been allowed to displace national prerogatives. Indeed, as the Commission’s “Green Paper” (30 June 1987) clearly stipulated, “[t]wo separate requirements seem to dominate the current search for solution in the Member States” [emphasis added] with the potential of igniting common positions in the Community-at-large. One, was the need to fully exploit economies of scale; the other, was a growing tendency to give new room for public and private initiatives (COM [87] 290 final, p. 26). That is, the document itself recognized and accepted the “existence of a movement” and essentially drawn a “hard core” of proposals designed to ensure regulatory consistency to the Community telecommunications. This is an important additional challenge to the notion that EU policies are generated from within, i.e., emanating from a European centrally generated agenda.

### 3. The “Green Paper on the Development of the Common Market for Telecommunications Services and Equipment:” Who called the shots?

The “Green Paper” stated that the fundamental purpose of the new policies was to give the political, economic and social actors involved a better understanding of their own interests and to optimize their activities in the construction of the Community<sup>10</sup>. The “Green Paper” purported to provide an analysis of the ideas and positions, “which are already well defined in some cases” of the various partners in the European Community. And, indisputably, the Commission’s own document admitted that [italic in the original] (COM [87] 290 final, p. 179),

- “The current convergence of regulatory positions in the Member States provide a *unique opportunity to synchronize current national moves and give them a European scale and dimension*”.

9 Cf. Katzenstein, 1978, op. cit.

10 See “The Green Paper on the Development of the Common Market for Telecommunications Services and Equipment”, *Commission of the European Communities*, COM (87) 290 final, p. 6.

And, subsequently the same document advanced that (COM[87] 290 final, p.2 6):

- “In the Community, Member States have undertaken - or have announced - fundamental changes in the regulation of the telecommunications sector and the status of their Telecommunications Administrations. In all Member States, an in-depth discussion and review is underway”.

In this respect, the claim that the Commission is a policy initiator “tout court”, is highly questionable. Furthermore, the report stressed a number of converging features that can and must prepare the way for new consensus<sup>11</sup>. These included agreement on the need to develop new services, to allow new suppliers to come into the market, and to promote the standardization policy in order to ensure the interoperability of networks. The forementioned document clearly anticipates that the “analysis of the regulatory situation and of current trends of adjustment in the Member States shows that there are convergent trends in current thinking.” In the same vein, Scherer had asserted that the Commission’s “Green Paper” reflected and co-ordinated policy developments in most, if not all, of the member states (1993: 1). Also, it recognized that “*there is the genuine possibility of finding agreement for broad common regulatory aims* [italic in the original] for the telecommunications sector in the Community.” The new competition environment was therefore initiated by policy reforms at the domestic level of the Member States, then assimilated by the Community, thereby substantially influencing the “Green Paper”<sup>12</sup>. My argument here is that EU Members acquiesce in securing strategic convergence in order to manage and eventually stabilize domestic reforms. EU policy convergence seeks to ensure that pure national regulations do not put firms at a disadvantage *vis-a-vis* other firms operating in the same markets but under less restrictive rules. Policy convergence is based upon common interests directed to wear down structural impediments to prosperity.<sup>13</sup> Member states thus exploit advantages gained in synergy

11 Cf. “The Green Paper on the Development of the Common Market for Telecommunications Services and Equipment,” *Commission of the European Communities*, COM (87) 290 final, p. 3.

12 In this regard, I do not share Ungerer’s view that the new telecommunications reforms were initiated to a “large extent” by the Green Paper (1992: 712). HUNGERER, H. (1992). “European policies and regulation”, in’ *Telecommunications Policy*, 16 (9): 712-716.

13 WOOLCOCK, S. (1993). “Trade diplomacy and the European Community”, in STORY, J. (Ed.).

arrangements to achieve their aims at home. As the *Green Paper* somewhat disingenuously concluded, several Community governments define their deregulation/re-regulation policies anxious “to reduce” state dominance.<sup>14</sup> Indeed, the fundamental political nexus of the “Green Paper” - which links a particular type of adjustment strategy to the recoup of member states’ power - is revealed here. As Woolcock Hodges and Schreiber clearly asserted, the “Green Paper of June 1987 placed the Commission firmly in the liberal camp” (1991: 65).

In general, it is the creation of conditions conducive to new investments in the Member States that is the main instrument of policy. It is not therefore accidental that all EU countries share the goal of liberalizing and privatizing their national telecommunications.<sup>15</sup> But, beyond technological advances, and the advent of the internal market, “the influence of privatization and other measures to distance telecoms monopolies from governments are making the process virtually irresistible”<sup>16</sup>. The British government, as above-mentioned, which first launched a policy of liberalization and privatization at home, is consistently the most “pro-neoliberal” member state in the Community regarding the current telecommunications agenda. In effect, the Commission was even criticized for “timidity” by the United Kingdom’s leading operators<sup>17</sup>.

The pertinence of domestic political impetus thus seems to support the hypothesis that EU policies are not independent from considerable policy metamorphoses that have ensued in the Member States. There is thereby an intrinsic “pragmatic” justification on EU policy convergence - a commitment to good performance - which nicely serves the purpose of optimizing a particular agenda gov-

---

*The New Europe: Politics, Government and Economy Since 1945*, Cambridge, MA: Blackwell, p. 294.

14 Cf. “The Green Paper on the Development of the Common Market for Telecommunications Services and Equipment,” *Commission of the European Communities*, COM (87) 290 final, p. 6.

15 On this agreement, Mr. Michel Carpentier, head of the Commission’s telecoms directorate, acknowledged that: “I don’t know a member state or an operator which has said we shouldn’t liberalize”. *Financial Times*, 10 May 1993, p. 13.

16 *Financial Times*, 10 May 1993, p. 13.

17 *Financial Times*, 10 May 1993: 13. The two UK’s leading telecom operators, “British Telecom” (BT), and “Cable and Wireless” (Mercury), were (and still are) the most ardent advocates of liberalization among EU members. Curiously, the United Kingdom - among the so-called less enthusiastic pro-integration member states - is the most pro-liberal country keen to push the new policy agenda along.

ernments may be seeking in the domestic arena. Mr. Martin Bangemann, a former industry Commissioner, stressed at the time to the EU telecoms ministers that it would be against Member States' own interests to postpone the 1998 goal for opening all voice telephony to full competition<sup>18</sup>. In the same vein, following a request by the "European Council," the Report on *Europe and the global information society: Recommendations to the European Council* (1994) telecommunications prepared by a High-Level Group of prominent persons, stressed the fundamental need to accelerate the ongoing process of liberalization of the telecom sector, by ending the national telecommunications operators monopoly. Interestingly enough, the same Report noted that the new environment requires a "proper regulatory framework designed to achieve market regulation to enable and to protect competition".

#### 4. The principle of subsidiarity and its effects

Following ratification in all the Member States, the Treaty on European Union entered into force on the First of November of 1993. Among the new areas opened up by the treaty to EU action, were transeuropean networks, under Title XII, and action in the industrial field, under Title XIII, both of which are significant to the telecommunications sector. Title XII somewhat strengthens the EU's role in the establishment of transeuropean telecommunications and telematic services networks, which are deemed essential for supporting the economic dynamism of the Member States. Title XIII basically provides the means for the Commission to carry out effectively its communications to the Council on the Union industrial matters in the information technology and telecommunications fields.

Subsidiarity is a principle, enshrined in the Maastricht treaty, that has become cardinal in the recent evolution of the Union<sup>19</sup>: it has come to mean that in the divisions of public authority policies should be carried out by the level of government "best suited" to do so. It can be said that here is broad agreement among the Member States on the significance of subsidiarity, and that is mainly the view that

---

18 *Financial Times*, 17 June 1993: 2.

19 The roots of the term subsidiarity go back to Aristotle and Thomas Aquinas. Its more modern use is nevertheless mainly associated with Catholic social teachings and particularly the 1931 Papal Encyclical, *Quadragesimo Anno*. It initially meant that, wherever possible, tasks should be left to the individual or private institutions and not the state. Cf. MacMillan (1994: 225), op. cit.

it can constitute a buffer to inhibit any centralization of authority in Brussels. This significant aspect of the Treaty represents, according to Nicoll (1993), an important backlash against the European Commission: it provides full respect for the principle of subsidiarity<sup>20</sup>. However, the concept is open to controversy. As Nicoll points out, to some, it is a parcel of federalism. To others, it is the antonym of federalism<sup>21</sup>. For Nicoll himself, subsidiarity means entrusting to common institutions only those powers required to carry out tasks more satisfactorily than the member states acting independently (1993: 23). None the less, the thesis that it represents a “brake” on European-level centralization is more accurate since the Treaty on European Union does not strengthen the powers of the commission *vis-a-vis* the member states (Nicoll, 1993: 25)<sup>22</sup>. In effect,

- “(the) Commission, conscious of its obligations with regard to the principle of subsidiarity, will leave appropriate actions to be taken by the Member States, in accordance with that principle”<sup>23</sup>.

By the same token, in mentioning the liberalization of telecommunications, an editorial of the *Financial Times* asserted that:

- “Moreover, politically, the Commission is wise to limit its action to cross-border liberalization. If the principle of subsidiarity is to be taken seriously, as it must, there is a strong argument that member states should be left to decide for themselves how far to open up telecommunications within their borders”<sup>24</sup>.

---

20 NICOLL, W. (1993). “Maastricht Revisited: A Critical Analysis of the Treaty on European Union”, in Cafruny, A.W. and ROSENTHAL, G.G. (Eds.). *The State of the European Community: The Maastricht Debates and Beyond*, vol. 2. Boulder, Colorado: Lynne Rienner.

21 Nicoll quotes in particular Mr. Major, the British prime minister, for whom the principle of subsidiarity is clearly intended to shift responsibility from Brussels to the member states’ capital. (1993: 23).

22 Donnelly (1993) also corroborates the view that subsidiarity “acts as a brake on excessive involvement in detailed decisions.” (p.75) See DONNELLY, M. (1993). “The Structure of the European Commission and the Policy Formation Process”, in MAZEY, S. and RICHARDSON, J. (Eds.). *Lobbying in the European Community*, New York: Oxford University Press.

23 *I&T MAGAZINE*, Winter 1993, p.1.

24 *Financial Times*, 22 October 1992: 18.

Clearly, the support given by all member states to include it in the body of the “Maastricht Treaty” may be read that states saw subsidiarity as a mechanism to ensure the continuation of the power and authority of their national legislators (MacMillan, 1994: 225). For individual member states, the principle of subsidiarity may also be useful “to invoke against unpalatable policy initiatives” (Laffan, 1993: 44)<sup>25</sup>. It also means that the Member States have the final say on the policy scope and on the content of the measures proposed by the Commission in the field of telecommunications, as well as on the procedures for adoption of such measures<sup>26</sup>. As the *Financial Times* also observed:

- “At issue are accusations across the Community that the European Commission is reaching well beyond its power to control minute aspects of life in member countries...[indeed] governments are trying to find ways to convince voters that this is not so and that the principle of “subsidiarity” makes control from Brussels impossible”.

And, it further read that:

- “The concept...means that EC institutions should not try to govern aspects of life in member countries which are best left to national governments”<sup>27</sup>.

The reason why the Community lacks any “central executive” responsible either to the electorate or to the European Parliament is simple: the executive already exists and is formed by the member governments which are responsible before their proper national electorates. And, that is also why the so-called “democratic deficit”<sup>28</sup> is not a significant political issue in the European Union. More significantly, how-

---

25 LAFFAN, B. (1993). “The Treaty of Maastricht: Political Authority and Legitimacy”, in Alan W. CAFRUNY, A.W. and ROSENTHAL, G.G. (Eds.). *The State of the European Community: The Maastricht Debates and Beyond*, Boulder, Colorado: Lynne Rienner.

26 *I&T MAGAZINE*, Winter 1993: 1-2.

27 Cf. *Financial Times*, November 3, 1992: III.

28 The above-mentioned Community’s “democratic deficit” concerns the limited legislative role ascribed to the European Parliament and the supposed lack of direct accountability of key institutions, notably the Commission. Cf. Holland (1994: 86), op. cit.

ever, the European Council emerged effectively in the “Treaty of Maastricht” as the center of political authority in the institutional system, and looks more like a “European government” than the Commission’s “executive” role proper.<sup>29</sup> The role of major decision maker in the EU remains the European Council; this role has been reinforced by the changes introduced in the “SEA” and the “Treaty on European Union.” Interestingly enough, Charles B. Blankart and Gunther Knieps (1989) in discussing the telecommunications policy of the Community, remarked that because the Commission is supposed to concentrate on interregional business users’ interest - under the logic of the Community whole interest - at first glance one should expect extensive deregulation; however, that did not happen. The authors argued that it is (Blankart and Knieps, 1989: 592):

- “due to the actual strong dependence of the Commission on the Council of Ministers the regional interest of the member countries are dominating. Therefore the Green Paper of the Commission only pleaded for partial deregulation...”.

Indeed, technically, the Commission initiates EU policy and defends the Community interests; it sees to it that Community policy forms a “consistent whole” (Noel, 1991: 17). Therefore, the so-called Community initiatives are, in fact, politically dependent upon member states’ interests and member government’s policies.

That is, the equivocal idea that the European Union telecommunications policies originate in the leadership of the Commission, is greatly hurt by the evidence. As MacMillan (1994: 230) wrote:

- “To this point, the development and integration of the EC has largely been at the instigation of the political actors in the member-states... The EC itself has no political community. It has been dependent for its existence upon the agreement among state actors”.

In the same vein, Van den Bos (1994: 31) argued that the Community was never intended to become a level of government superior to and independent from national government:

---

<sup>29</sup> The author (LAFFAN, 1993: 44) further points out that the European Council is responsible for defining the general political guidelines for the Union (in particular, Article D, Common Provisions).

- “The substance of the Community’s own legal order - in other words, the decisions it makes - is largely determined in the Council of Ministers...Finally, only the member states have the power to decide whether the proposed legislation - which is often greatly amended in the process - will be adopted”.

Interestingly, the emergent scenario intensifies not only the formal superiority of the Council of Ministers (and, concomitantly, the role of the national governments) but also its “realistic” superiority over the Commission<sup>30</sup>.

The preceding discussion thus challenges the inclination to perceive the EU Commission as a new super-bureaucracy. As Fuchs (1992: 645) has pointed out, that is not the case, “at least not in the telecommunications”. An interesting signal of this particular mood, was the nomination then of a “decentralizer” - Mr. Jacques Santer - for the post of president of the new Commission (1995-1999), after the initial appointee (the prime Minister of Belgium) was vetoed by Britain, which considered him too “federalist”<sup>31</sup>.

### 5. European Union re-regulation as an indirect form of state power

The reconceptualization of the modes of state control in the post-Keynesian era can thus be used to explain developments in European policymaking. First and foremost, it provides a theoretical link between the illusive guise of economic efficiency (why in 1992 and not before?) and state autonomy restructuring. Contrary to neomarxist accounts<sup>32</sup>, which posit that regulation is the most coercive and least appealing of all governing instruments, I suggest that shifts in the modes of control from direct intervention (Keynesian-inspired policies) to indirect formulas (market-disciplined practices), via flexible de/re-regulation practices, actually helps

30 Amitai Etzioni (1962: 930-931) had long before asserted that since the Council of Ministers has both formal and realistic superiority over the Commission, this body, i.e., the Commission, should be regarded as predominantly inter-governmental. “The Dialectics of Supranational Unification,” *The American Political Science Review*, 56 (4): 927-935.

31 *New York Times*, 16 July 1994: 16.

32 See, for example, WILSON, K.G. (1992). “Deregulating telecommunications and the problem of natural monopoly: a critique of economics in telecommunications policy”, in *Media, Culture and Society*, 14 (3) July 1992: 343-368.

officeholders “to distance” themselves from direct intervention, thereby reducing the state’s own obligation to respond to pressure<sup>33</sup>.

As Blankart and Knieps (1989) have pointed out, the question arises as to whether the traditional regulatory tools - in particular legal entry barriers - are still adequate; the authors argue that market processes are superior to “centrally governed” processes with respect to the exploration of new possibilities, and competition is the suitable method to provide a framework for experiments from which society may learn. That is, by changing the type of regulation - from direct to indirect activity - EU Member Governments seek to restructure the political economic environment and reconstitute state authority. This also suggests the relevance of indirect decision-making, as hypothesized, in achieving new goals. In this regard, the fact that Community regulations are applicable in all member states facilitates the quest for indirect effects. As Woolcock Hodges and Schreiber (1991: 59) acknowledged, the liberalization of the telecommunications service industry and its regulatory environment has accelerated in the Community’s member states.<sup>34</sup> In this regard, Noel (1992: 11) also recognized that the Community has stepped up its “legislative activity” in the run-up to the single market. Overall, Woolcock et al. noted that the United Kingdom is the most liberalized telecommunications market, but “the process has been one of structured and regulated liberalization” (1991:62). And, more specifically, as Christian Joerges (1990: 177) asserted, the integration process favours regulatory strategies that take the form of privatization.<sup>35</sup> This a central point in my argument: the dismantling of the state’s direct role in the economy through liberalization, privatization, and re-regulation, exemplifies the reorganization of state-interest group dynamics that associated with domestic and transnational re-regulation facilitates macro-economic adjustments and the restoration of public authority. I argue that the process of transnational reregulation is indeed a form of state indirect control as hypothesized. Remarkably, in support of my con-

33 Cf. WOLFE, J.D. (1989). “Democracy and Economic Adjustment: A Comparative Analysis of Political Change”, in FOGLESONG, R.E. and WOLFE, J.D. (Eds.). *The Politics of Economic Adjustment: Pluralism, Corporatism and Privatization*, New York: Greenwood Press, pp. 169-170.

34 On re-regulation see also VELJANOVSKI, C. (Ed.) (1991). *Regulators and the Market: An Assessment of the Growth of Regulation in the UK*, London, UK: The Institute of Economic Affairs (IEA).

35 Cf. JOERGES, Ch. (1990). “Paradoxes of Deregulatory Strategies at Community level: The Example of Product Safety Policy”, in MAJONE, G. (Ed.). *Deregulation or Re-regulation? Regulatory Reform in Europe and the United States*, New York, NY: St. Martin’s Press, p.177.

attention, Woolcock et al. conceded that in telecommunications, despite an apparent resistance to reregulation, “national regulators have begun to look to EC-wide measures to re-establish regulatory control” (1991: 6).

But, what is the rationale for choosing transnational re-regulation instead of uniquely intrastate or national legislation? I argue that it occurs because national governments believed (and still believe) that they can expedite the process of liberalization through “interstate” - or transnational - deregulation/re-regulation; this argument was principally devised by Blankart and Knieps (1989: 591-592) who have noted elsewhere that “state deregulation of telecommunications takes substantially more time than interstate deregulation.” In this regard, as Sir Leon Brittan has suggested elsewhere, it is doubtful that purely domestic policies will provide the necessary discipline.<sup>36</sup>

As Giandomenico Majone has asserted, paradoxically, the debate on deregulation and privatization contributed to directing the attention to regulation as a distinct mode of policymaking aimed at correcting specific types of market failure (1991: 82)<sup>37</sup>. Interestingly enough, in the late 1980s and early 1990s, according to Bressand (1993), deregulation, as a political doctrine of interconnection, appears as a fundamental, if not *the* fundamental source of economic dynamism in the EU.<sup>38</sup> Notwithstanding, as Majone (1990: 1-3) has also pointed out, deregulation is a misleading term, since what is observed in practice is never total deregulation, but a combination of deregulation and reregulation; in this sense, regulation, which traditionally referred to sustained and focused control exercised by a public agency has acquired a different meaning.<sup>39</sup> In the same vein, Ernst von Weizsacker also

---

<sup>36</sup> *Financial Times*, 2 October 1992: 16.

<sup>37</sup> Majone, G. (1991). “Cross-National Sources of Regulatory Policymaking in Europe and the United States”, in *Journal of Public Policy*, 2 (1): 79-106.

<sup>38</sup> See Bressand, A. (1993). “The 1992 breakthrough and the global economic integration agenda”, in STORY, J (Ed.). *The New Europe: Politics, Government and Economy since 1945*, Oxford, UK: Blackwell Publishers, pp. 319-320.

<sup>39</sup> In fact, traditional conceptions of government regulation embraced principally the view that regulatory processes tended to impact negatively upon market forces. For example, to reduce competition and delaying innovation, thereby reducing the scope of private returns. That is, what I would call here negative regulation. On government regulation and theories of economic deregulation, see AVERCH, H. (1990). *Private Markets and Public Intervention: A Primer for Policy Designers*, Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press, pp. 43-44, and 103-120.

argued that regulatory reform does not mean deregulation “per se,” but rather “how to achieve the relevant regulatory objectives by less burdensome methods of governmental intervention.”<sup>40</sup>

Thus, my central analytical point focuses on the very search of an alternative mode of control associated with the increasing commodification of social relations and the discipline of the market to recapture state control. Indeed, as Herbert Ungerer (1990:109) has acknowledged, deregulation of the telecommunications sector cannot mean the abolition of all rules, but must involve the establishment of “reasonable” regulation in the best way suited to guaranteeing the future working of an open marketplace; it must correspond to market trends. My perspective is that EU deregulation provides a floor to re-regulation at the domestic level of the Member States. Extra competence instruments thus arise from this transnational setting. Hence, States construct consent out of EU membership as much as from acceptance of the legitimacy of their own internal regulatory authority. Power entails effective control over policy; the means by which the power control is made effective are many and varied. In the case of the European Union, I argue that Community legislation are mainly “indirect forms of legislation,” i.e., an indirect mode of State power. As it was observed elsewhere, the *indirect* effects of the legislation may be more important than the direct effects.<sup>41</sup>

In the case under consideration, I argue that the EU’s new role in telecommunications competition policy derives fundamentally from the will of the member states to magnify the adjustment process compatible with the national governments’ strategies. And, that it is the reason why typically EU policies are “minimal frameworks”<sup>42</sup> or lowest common denominators for action. The EU’s model represents the conscious adoption of progressive market deregulation<sup>43</sup> (what can be

40 Ernst von Weizsacker, as quoted by Majone (1990: 3).

41 See David Marsh, D. (1991: 301), in “British Industrial Relations Policy Transformed: The Thatcher Legacy”, in *Journal of Public Policy*, 2 (3), July-September 1991: 291-313.

42 Interviews, Brussels, February 1994. Mr. Caballero Sanz, a high official at the Directorate-General IV - Competition, of the Commission of the European Union, suggested that EU policies provide a “quadro mínimo único” (minimal framework), but they are not independent from member states’ agenda and will.

43 Cf. “The Green Paper on the Development of the Common Market for Telecommunications Services and Equipment,” *Commission of the European Communities*, COM (87) 290 final, p. 12.

called Community gradualism) as a useful political tool in relation to both growth and change. However, when common policies are enacted, they illustrate less EU's independent role than superimposed government choices. In particular, the Commission's capacity to propose and implement common policies is politically bounded to the Member States preferences and calculation for power.

I further suggest that the Commission's regulation mode is thereby better defined as post-regulatory rather than pre-regulatory, in the sense that the Commission's regulatory competence derives from a manipulated impulse, i.e., it is established by prior trajectories and choices made and agreed by the Member States. Moreover, the direction or the pace of policy depends often upon who actually seats at the Council of Ministers. Indeed, various accounts drawn by EU officials of how policy is defined in the EU support my contention that member states have consistently controlled the agenda of Community telecommunications, or, at least, they suggest a narrow supervision by the member states of the Commission's formalized initiatives. This is true not only of the directives issued by the Council but also of the less "suspicious" Commission's directives. For example, the two sole directives in the telecommunications field actually enacted by the Commission based on Art. 90 (3), both seeking the abolition of exclusive rights, were clearly enacted after several member states having reviewed the exclusive rights in the terminal equipment market (88/301/EEC); and, after several member states had already revised the system of special rights that used to exist in the market of telecommunications services in their countries (90/388/EEC).

The founding treaties did not confer on the Community institutions any general power to take all measures necessary to achieve the objectives of the treaties, rather lay down in each chapter the extent of the powers to act (principle of specific attribution of powers)<sup>44</sup>. An important aspect of policymaking in the field of telecommunications thus appears to show an outstanding role of the Member Governments in contributing directly to the new undertakings, which might suggest a special tendency to activate perceptions of legitimacy, i.e., an identified "authority pattern;" (according to Harry Eckstein (1973: 1153), an authority pattern is a set

44 Cf. BORCHARD, K.D. (1991). *The ABC of Community Law*, Luxembourg, Grand-Duchy of Luxembourg: European Documentation, Office for Official Publications of the European Communities, pp. 8-9.

of asymmetric relations among hierarchically ordered members of a social unit - in this case the European Union as a whole - that involves the direction of the unit. An hierarchic order exists where members of a unit are perceived as ranked in levels of superiority and inferiority)<sup>45</sup>.

## 6. Conclusion

This article has centered on the relationship between EU policymaking and Member States autonomy. In particular, I focused on European telecommunications policy covering a period of fifteen years. For students of EU affairs one clear inference to be drawn from this study is that EU institutions do not exercise independent political leadership in ways that may alter significantly Member States trajectories. Rather, the neoliberal agenda underlying the envisioned changes in the telecommunications sector represents a complex relationship between domestic adjustment and ideological guidance. As the “Green Paper” itself significantly concluded, the “achievements of the Community’s telecommunications policy since 1984 demonstrate the willingness and determination of the Member States to *create the framework conditions* [italic in the original] required for the current restructuring of the Community’s telecommunications market and industry”<sup>46</sup>. The Community, thereafter, will also provide coordination and political support to facilitate network integration, that is, a catalyst for the “Internal market”<sup>47</sup>.

From the standpoint of a nation’s political leadership, the benefits of EU transnational policy-making are measured in terms of the perceived increase in their control to deal successfully with both domestic pressures and other international constraints, i.e., to gain control of that political power, husband it, and enhance it. The overall result of the research thus discards the view that the consequences of the most recent institutional developments (internal market) may lead to restrict Member States’ autonomy. Furthermore, by focusing on how power relations in complex

45 Cf. ECKSTEIN, H. (1973). “Authority Patterns: A Structural Basis for Political Inquiry”, in *The American Political Science Review*, 62 (4): 1142-1161.

46 Cf. “Green Paper on the Development of the Common Market For Telecommunications Services and Equipment,” *Commission of the European Communities*, COM(87) 290 final, p. 132.

47 *Trans-European Networks*, Brussels, Belgium: Commission of the European Communities, Directorate-General for Audiovisual, Information, Communication and Culture (DG X), 1992.

systems depend on the consequences that patterns of collective policymaking produce, I hope it would contribute to a better understanding of European integration politics. In this regard, the Community policies represent as an all-out assault on the collectivist practices which had evolved after World War II, and the concomitant belief that those practices had greatly deteriorated state power. Thus, the agenda of liberalization and the related Commission's competition policy, can be seen as part of the conjunction of national policies and transnational venture to hasten economic renewal and prosperity through joint action. In what regards the nature of these European transnational arrangements, my view is consequently quite apart from the regime literature which has largely pointed toward a functionalist explanation based on improving the use of technological capabilities by reducing transaction costs and creating common capabilities<sup>48</sup>. ◀◀

---

48 Cf. COWHEY, P.F. (1990). "The international telecommunications regime: the political roots of regimes for high technology", in *International Organization*, 44 (2), Spring, p. 182.

---

## Experiencias e Casos

A Xestión da Innovación no Ámbito Local

---



*Luís Mamede Maia de Sousa*  
*Henrique Miguel Caridade Pereira*  
*Joaquim Filipe Ferraz Esteves de Araújo*  
Investigadores da Universidade do Minho

**Índice:** 1. Introdução; 2. Enquadramento Teórico; 2.1. Conceito, Teorías e Resistência à Mudança; 2.2. A Nova Gestão Pública; 2.3. A Reengenharia na Organização; 2.4. A Gestão da Mudança na Administração Pública; 3. Caso de Estudo: A Organização. Os Serviços de Gestão Urbanística e o Gabinete de Município; 3.1. A Mudança na Gestão Urbanística: As Pressões Originadas pela Criação do Gabinete do Município; 3.2. Funções das Unidades Orgânicas; 3.3. Dinâmica de Reforma nos Serviços de Urbanismo; 3.4. Funcionamento dos Serviços de Gestão Urbanística; 4. Conclusões. Bibliografia.

**Palabras-chave:** Mudança, Administração Local, Qualidade.

**Resumo:** Este artigo faz uma análise das mudanças introduzidas com da criação do Gabinete de Município (GM) na Câmara Municipal do Porto. Em particular estuda o relacionamento do GM com os serviços de *BackOffice*, no caso os serviços de gestão urbanística. Procura-se analisar as motivações de mudança, os seus agentes e quais as práticas/procedimentos adoptadas para a implementação de um comportamento organizacional mais eficiente e capaz de responder aos desafios da qualidade dos serviços prestados.

**Abstract:** This article analysis the changes introduced by the creation of the Municipal Cabinet (*Gabinete do Município - GM*) in the Porto City Hall. It study the relationship between the GM with the back office services, in the case the urban management services. The article intends to analyze the change motivation, the agents and the practices and procedures adopted to

implement an organizational behavior more efficient and able to answer the challenges of service delivery.

## 1. Introdução

► Com a criação do Gabinete de Município (GM) e as implicações daí decorrentes no que concerne à alteração das práticas de relacionamento com os ‘clientes’, os serviços de gestão urbanística assumem-se como a plataforma central dos serviços de ‘*back office*’ na estrutura organizacional do Município do Porto (MP). Não só porque as solicitações externas passam largamente por questões de gestão urbanística: pedidos de autorização ou licenciamento de diferentes operações urbanísticas, mas também, porque as iniciativas de intervenção municipal – realização de obras municipais ou acções de fiscalização/ vistorias – geram externalidades diferenciadas nos ‘clientes’ no que concerne à magnitude de expectativas de usos urbanos e processos de transformação do solo municipal.

O âmago deste artigo está na procura das motivações de mudança, da identificação dos agentes de mudança e das práticas/procedimentos adoptadas para a implementação e defesa de um comportamento organizacional mais eficiente e capaz de responder aos desafios da qualidade dos serviços prestados. Nessa medida, considera-se que o objecto de reflexão – os serviços de gestão urbanística do MP – é o laboratório de medição factual de mudança privilegiado. *Haverá uma relação de causa e efeito com a entrada em funcionamento do GM? A mudança é o resultado de um processo autónomo? Ou um esforço articulado e coordenado de mudança?* Os objectivos são:

- *Caracterização* da actuação dos serviços de gestão urbanística do MP, antes e depois, da introdução de alterações de funcionamento e do grau de articulação com os serviços do GM;
- *Percepção* das causas de base à introdução de mudança nos serviços de gestão urbanística, com a identificação das ferramentas e das práticas instituídas;
- *Averiguação* do grau de implicação de mudança nos serviços de Gestão Urbanística com a criação do GM.

De forma a sustentar os objectivos e o desenho da investigação, o presente trabalho começa pela apresentação do enquadramento teórico, referência ao conceito, teorias e factores de resistência à mudança. De seguida, procede-se à definição da metodologia, com menção da pergunta de investigação, das hipóteses geral e operacional, e pela recolha de dados. Posteriormente, analisa-se a organização, os Serviços de Gestão Urbanística e do GM do Porto.

Neste alinhamento afigurou-se pertinente a realização de uma abordagem da mudança nos Serviços da Gestão Urbanística e as suas implicações de funcionamento pela criação do GM. De base à percepção da magnitude da mudança nos Serviços de Gestão Urbanística e das implicações que o GM teve sobre estes, procedeu-se à discussão dos resultados obtidos pelos inquiridos por questionário e pelas entrevistas. Por último, efectuou-se uma reflexão em torno das conclusões.

## 2. Enquadramento Teórico

*“A ‘modernização’ é uma espécie de milagre, que chegará por um caminho ínvio (a educação e a ciência) e que entretanto esconde a triste realidade portuguesa. Não é uma promessa prática, é um sinal de impotência”.*

Vasco Pulido Valente, *Público*, 12-11-2006

O serviço público é obrigado a fornecer cada vez mais e melhores serviços aos seus utentes e aos demais *stakeholders*. A “mudança na gestão” transformou-se numa bandeira demasiado popular no sector público. Mudar o sentimento de resistência às mudanças é uma outra aproximação para se conseguir melhorar a eficácia e a eficiência no serviço prestado aos cidadãos.

A mudança do paradigma foi considerada como uma ferramenta eficaz para aumentar a qualidade e a produtividade. Reinventar o governo foi apelidado como uma boa escolha para que o sector público se transformasse, a fim de se encontrar com as necessidades, sempre em mudança, dos seus utentes bem como dos meios de controlar os ambientes turbulentos que influenciam o sector público. No entanto, o conceito mais popular da gestão, desde que o movimento da qualidade foi introduzido, é o da reengenharia. Assim, se os adstritos às novas práticas gestionárias mencionadas acima são apropriados no sector público ou

no sector privado, os estritamente relacionados com estes conceitos tornaram-se atractivos para os especialistas e para os utilizadores.

### ***2.1. Conceito, Teorías e Resistência à Mudança***

Apesar de haver várias definições de mudança organizacional, podemos defini-la, neste contexto como a implementação de novos procedimentos ou tecnologias projectadas para o realinhar da organização com as constantes mudanças nas obrigações do seu ambiente de negócio, ou na tentativa de conquistar novas oportunidades de negócio.

A mudança organizacional abrange a introdução de novos processos, procedimentos e tecnologias, que constituem uma abordagem diferente daquilo que as pessoas envolvidas geralmente consideram como a forma tradicional, prática e familiar de realizar o seu trabalho. Assim, do ponto de vista individual, a mudança pode causar emoções e reacções que vão do optimismo ao medo, podendo incluir ansiedade, desafio, resistência, ambiguidade, energia, entusiasmo, incapacidade, receio, pessimismo e motivação.

A aceleração da mudança evidenciada nos campos da tecnologia e das oportunidades comerciais (estimuladas pela liberalização dos mercados e pela globalização) obrigou as organizações a contemplar a inovação em todas as suas vertentes, sobretudo no que respeita à adaptação das práticas de gestão (como a reengenharia, a gestão total da qualidade, o reposicionamento na cadeia de valor, etc.), face às novas condições. Em conformidade com esta tendência, e uma vez que a administração pública paulatinamente deixou de estar protegida da concorrência (devido à liberalização de mercados) e, sobre pressão crescente para a melhoria dos serviços e redução de gastos (mediante restrições orçamentais), passou a recomendar-se a aplicação de algumas destas técnicas ao ambiente da gestão da administração pública (Dobyns & Crawford, 1994). Nessa medida, está consumada a criação de um Estado produtor de bens e serviços, abandonando-se o paradigma da Administração Clássica e passa-se para a Administração profissional (Rocha, 2001, em Miguel Rodrigues, 2005: 32). No entanto, Rodrigues (2005: 46), apoiado em Denhart e Denhardt (2005: 551), aponta para o facto do modelo de administração profissional ter sido acusado de ignorar os cidadãos, de repudiar a inovação e de servir outros interesses que não os públicos.

## 2.2. A Nova Gestão Pública

“A Nova Gestão Pública (NGP) surgiu como um novo modelo de gestão derivado de várias pressões de carácter económico, financeiro, político e ideológico, bem como do esgotamento das soluções protagonizadas pela Administração Tradicional, onde a tábua de valores realçam a estabilidade, a previsibilidade, a continuidade e a certeza” (Araújo, 1993: 90).

Baseada na introdução de mecanismos de mercado e na adopção de ferramentas de gestão empresarial, na promoção de competição entre fornecedores de bens e serviços públicos, na expectativa da melhoria do serviço para o cidadão, no aumento da eficiência e na flexibilização da Gestão, a NGP convida novos actores a serem parte activa de um Estado que se pretende menos intervencionista – paradigma oposto às opções Keynesianas - mas que continue a regular funções importantes da vida social e económica, assegurando a produção e a provisão dos bens públicos em consonância com as funções do próprio Estado.

Segundo McLaughlin (2002: 409), a NGP, como modelo de gestão, é difícil de ser correctamente definida, mas surge da necessidade de controlo das contas públicas a par de outros intentos empresariais. Esta denominação serve sobretudo, para identificar os esforços levados a cabo nas últimas décadas do século XX, para modernizar e reformar o modelo de gestão pública, baseando-se na insatisfação do modelo de gestão adoptado pelo ‘*Welfare State*’ (Hood 1991: 4). É um modelo que constitui um desafio à administração pública tradicional construída pelos burocratas, onde as “regras treinam os funcionários para uma incapacidade de inovação e de flexibilidade” (Rodrigues, 2005: 46). Enfatiza uma via mais activa em torno da eficiência da gestão pública (Jackson, 1994: 121).

O movimento da NGP surge como um paradigma de reforma e modernização do Estado, disposto a alterar o modelo de *Welfare State* (Rodrigues, 2005: 51). Nesse entendimento, o autor apoia-se em Hood (1995: 94) e advoga que o modelo vigente repudia o modelo burocrático, já que assenta em premissas de mercado e nos valores da gestão privada. Essencialmente é um modelo de gestão que procura organizar e operacionalizar de maneira diferente, a Administração Pública e os seus agentes, de forma a: melhorar o seu desempenho; aumentar a sua

eficiência; evitar a corrupção; orientar a Administração Pública para as necessidades dos cidadãos (entendidos como clientes); abrir a Administração Pública à sociedade, tornando-a mais transparente, idónea e respeitada, enquanto autoridade de prestação e prossecução de serviços públicos; definir e identificar competências e responsabilidades; evitar o desperdício; permitir a formalização de parcerias público/ privadas; aproveitar os mecanismos de mercado (concorrência, mecanismos de preço, concorrência entre produtos e produtores); utilizar instrumentos de gestão privada; e recorrer a novos estilos de liderança, de empreendedorismo e de uma gestão de valores nas organizações institucionalizadas.

Em termos de inovações nos processos de gestão, a NGP baseia-se na introdução de mecanismos de mercado e na adopção de ferramentas de gestão empresarial, para solucionar os problemas de eficiência da gestão pública. As premissas da NGP passam não só pela adopção de técnicas e dos processos de gestão empresarial, vulgo, eficiência, como pela separação das dimensões estratégicas (função concepção) e das operacionais (função execução). Na senda da qualidade dos serviços prestados, o cidadão é entendido como consumidor de serviços, tendo-se produzido inúmeras Cartas da Qualidade, a par da defesa da flexibilização do sistema de gestão de recursos humanos.

Os modelos de NGP podem ser diferenciados e num total de quatro (Rodrigues, p. 60, apoiado em Ferlie, Ashburnes, Fitzgerald e Pettigrew, 1996: 10): Focalização na Eficiência; Ênfase na Descentralização. Procura da Excelência e Orientação para o Serviço Público. Aqui interessa realçar que a administração pública não é uma empresa, apesar dos pontos de contacto e da possibilidade de aproximação de lógicas de gestão empresarial à esfera das instituições públicas. Alguns autores levantam dúvidas e registam contradições ao processo de migração do modelo empresarial para o espectro da administração pública (Aucoin, 1990). Como ponto de partida, é importante que se perceba que existem vários modelos de modernização e que as estruturas político-administrativas diferentes, as culturas, os valores e o clima (motivação e coesão) organizacionais geram percursos e resultados diferenciados. Em termos de geometrias de erros, existe um de partida e que passa pela sobrevalorizar da gestão empresarial face à gestão pública e de que o papel de cidadão pode ser reduzido ao de consumidor (Rocha, 2000).

Um outro problema situa-se ao nível da insistência, por um lado, na descentralização e no desaparecimento dos escalões intermédios, mas, por outro, pela acentuação da necessidade de controlo financeiro e de coordenação orçamental (centralização e diminuição da autonomia). O que provoca tensões em processos de decisão e de definição/implementação de políticas públicas. Neste espectro de aparente paradoxo é de frisar que muitos serviços públicos são difíceis de serem medidos em termos de eficácia e a avaliação de desempenho, o que torna a aplicação do “*new public management*” muito problemática (Rocha, 2000).

Em jeito de síntese parcial parece evidente que as realidades são distintas, que as culturas, os valores e as crenças o são igualmente e que, os propósitos e os objectivos são claramente diferenciadores. Daí o autor frisar que o entendimento da mudança deve partir dos pressupostos que o Estado pós-burocrático não é um Estado Gestionário, mas o Estado burocrático que está a mudar, não só no sentido gestor, mas num outro sentido que alguns chamam de governação em rede (Rocha, 2000). A influência da literatura da gestão é no entanto uma realidade consubstanciada nos instrumentos de reforma adoptados, nomeadamente a reengenharia e a gestão da qualidade.

### ***2.3. A Reengenharia na Organização***

A reengenharia surge na década de 90 como uma abordagem que procura “repensar o fundamental e redesenhar radicalmente os processos de negócio para conseguir melhorias dramáticas em medidas críticas de desempenho contemporâneas, tais como, a qualidade, o serviço e a rapidez” (Hammer e Champy, 1993: 32). Para Stair e Reynolds (2002: 39) a reengenharia é vista como o redesenho dos processos, envolve uma readequação dos processos empresariais, estruturas organizacionais, sistemas de informação e valores da organização com o objectivo de uma mudança nos resultados do negócio.

O redesenho produz eficiência nos processos, pois a entrega de bens é feita no menor espaço de tempo possível, os bens e serviços são optimizados, a satisfação dos clientes, o lucro e a facturação são crescentes. O processo empresarial inclui o planeamento – considerado actividade interna – e a tomada de decisão – considerada actividade externa. Estas actividades modificam os *inputs* em *outputs*, isto é, entradas em resultados e são elas que norteiam a execução de tarefas.

A reengenharia proporciona mudanças importantes para a estrutura organizacional das quais se destaca a importância dos valores organizacionais e dos Sistemas de Informação, enquanto suporte da comunicação (formal e informal). Contudo, estas mudanças criam resistências nos funcionários que já se habituaram a determinadas práticas e a respeitar procedimentos do *status quo*. Daí resulta a grande dificuldade para a organização. Por um lado, impedir essas resistências e, por outro, incutir nos funcionários a magnitude dos benefícios deste ‘novo’ sistema.

Em suma, a reengenharia tenta alcançar níveis elevados de desenvolvimento baseados em factores de racionalização dos recursos e na estruturação da organização por redes de processos, com preocupações crescentes com a eficiência organizacional.

Subjacente a esta teoria está uma outra que explica a magnitude de interações entre os factores relacionados com a diferenciação/especialização por funções da organização, para fazer face a estímulos e respostas externas (ambiente de incerteza) e os de integração (Lawrence e Lorsch, 1967). Esta componente passa por magnetizar e consolidar as redes internas de partilha e de envolvimento do pessoal na missão da organização. As características base passam por entender a diferenciação e a integração das estruturas organizacionais como contingentes do ambiente. Em face das preocupações com a mudança, as organizações são objectivadas como sistemas abertos, dependentes dos fluxos de pessoal e recursos provenientes do exterior (Araújo, 2006).

A acção deverá ultrapassar a sabedoria convencional e os limites impostos pela organização, para se poder garantir o carácter coeso e funcional desejado da organização. Nessa medida, deverá utilizar informação tecnológica, não para automatizar processos existentes, mas para criar outros novos. O empreendedorismo que assenta na capacidade de reinventar, no debitar de ideias e promover a criatividade ganha importância crescente. Considera-se que é através da liberdade e da *accountability* que se poderá garantir a inovação – aliada à criatividade – e a diferenciação de produtos e serviços de apoio ao cliente.

A reengenharia da administração por processos envolve a promoção do paradigma de transição de uma cultura administrativa para uma outra de gestão

pública (Araújo, 1993: 92). Assim sendo, o incitamento deverá pautar-se por uma abordagem direccionada para processos de gestão mais flexíveis e adaptáveis aos estímulos e desafios externos, o suficiente para proporcionar as condições necessárias à mudança e capazes de desenvolver um ritmo adequado à evolução que as sociedades ocidentais enfrentam à escala global. Nessa medida, a nova cultura a desenvolver-se nas organizações públicas tenderá a privilegiar a capacidade de aprendizagem organizacional, a adaptação e as respostas flexíveis aos novos problemas e prioridades (Araújo, 1993: 92) adequados ao quadro de necessidades e dos desafios.

#### ***2.4. A Gestão da Mudança na Administração Pública***

A mudança implica necessariamente uma alteração do *status quo*. A densidade ou acuidade de mudança, no seio de uma organização, depende da cultura organizacional instalada e do respectivo grau ou estágio de desenvolvimento, já que, a cultura da organização tem uma função de estabilização e proporciona um significado. O processo de mudança pode ser promovido e sustentado por diversos vectores de actuação. Segundo Araújo (2006), os factores de mudança podem passar: pela aprendizagem; pela abordagem de tentativa e erro, onde as técnicas de persuasão para a identificação das disfunções são os elementos chave no sentir do desconforto e incutir a mudança; ou pela imitação/importação de outros modelos. Se a mudança for entendida como sinónimo de inovação, ela passa por promover processos naturais que resultam da dinâmica interna e das relações externas das organizações com o ambiente. Se a reforma administrativa ou modernização for apreendida como formas artificiais de incitamento artificial à transformação administrativa, então, poder-se-á afirmar que os pressupostos e o ambiente de acção são diferentes e que ambos são geradoras de comportamentos de resistência. Os *'outputs'* da reforma visam combater esses focos e não persuadir/captar as energias de descontentamento ou de desconforto dos actores da organização.

Os conceitos são diferentes, apesar de ambos responderem a tensões organizacionais e de serem calculados/planeados (metodologias e actos racionais). De qualquer forma, eles encerram diferenças de natureza, de frequência, de valores e de oportunidade. Pollitt e Bouchaert (2000) referem que a Reforma da Gestão Pública (RGP) são mudanças deliberadas das estruturas e dos processos das or-

ganizações do sector público, cujo objectivo passa pela obtenção de um melhor desempenho. Daí que a RGP seja considerada como um meio para inúmeros fins: realizar poupanças na despesa pública; melhorar a qualidade dos serviços públicos; tornar o funcionamento da administração mais eficiente; e aumentar a eficácia das políticas públicas.

### *Metodologia*

Partindo do pressuposto de que os Gabinetes de Municípios foram criados para aligeirar procedimentos, implementar '*boas práticas*' de planeamento e de gestão dos serviços municipais, e prestar um serviço com maior qualidade e eficiência aos clientes (municípios), a pergunta de investigação situa-se no seguinte quadro de referência científica: *quais as implicações de mudança nos serviços de Gestão Urbanística com a criação do Gabinete de Município?*. A convicção de partida é a de que o GM contribui *para simplificação e eficiência dos serviços de gestão urbanística*. Nessa medida corresponde à hipótese geral de investigação (Quivy e Campenhoudt, 2005: 281). A hipótese operacional é de que o *GM introduziu mudanças no modo de actuação dos serviços de gestão urbanística, com resultados evidentes ao nível da eficiência e da qualidade dos serviços prestados pelo MP aos seus clientes*. Para a realização deste estudo utilizamos a totalidade do universo em análise, 39 colaboradores do Departamento Municipal de Gestão Urbanística e Fiscalização (DMGUF), a fim de se obter resultados mais robustos. Desta forma, foram efectuados 39 questionários aos colaboradores das Divisões Municipais de Gestão Urbanística I e II (DMGU), pertencentes por sua vez, ao DMGUF e duas entrevistas de resposta aberta aos Directores do Departamento do GM e do DMGUF. O estudo tem como objectivo determinar os factores que mais contribuíram para a mudança no DMGUF após a criação do GM, recorrendo ao inquérito (entrevistas e questionários) como instrumento de investigação quantitativa e qualitativa. Este é um método adequado para o tipo de análises que nos propomos realizar, dado que a sua aplicação permite a recolha de uma grande quantidade de informação susceptível de ser medida e analisada e sobre a qual é possível realizar inferências estatísticas. As entrevistas aos Directores de Departamento, tiveram uma duração média de 2 horas. Os questionários foram administrados durante o mês de Janeiro de 2007, apenas aos funcionários do quadro e de contrato a termo, sendo excluídos os que se encontram a prestar ser-

viços na qualidade de Estagiário, em virtude de não se enquadrarem no âmbito pretendido. No total foram considerados 38 questionários válidos e 1 não válido por recusa no seu preenchimento.

### **3. Caso de Estudo: A Organização. Os Serviços de Gestão Urbanística e o Gabinete de Múncipe**

O MP, enquanto instituição pública, autónoma do Estado, assume-se como uma organização vital para a prossecução dos interesses colectivos. Pela actuação em regime democrático dispõem de uma esfera política – os eleitos de quatro em quatro anos que compõem o órgão executivo – Câmara Municipal – e o Órgão deliberativo – Assembleia Municipal. A par disso, é alimentada por uma macro estrutura burocrática, de suporte à definição e à execução das decisões políticas, no quadro de necessidades/ anseios dos cidadãos e dos demais *stakeholders*.

Em resultado da sua complexidade organizacional, o MP, actua sob a égide de um sistema orgânico de serviços de forma a responder, em tempo útil, às solicitações das populações envolventes. A cidade assume-se como o espaço polarizador da Grande Área Metropolitana do Porto (GAMP) e da Região Norte (RN).

O Porto com uma população residente em regressão e na ordem dos 263 mil habitantes (Censos de 2001) recebe, diariamente, uma população flutuante superior a quatro vezes a do Concelho. Num contexto de grande urbanidade, de consideráveis exigências ao nível dos padrões de satisfação e de qualidade de vida dos cidadãos, a organização tem forçosamente de enquadrar os seus intentos governativos ao padrão esperado pelos clientes (cidadãos – ora residentes, ora utilizadores). Os patamares orgânicos de serviços do MP – sistema idêntico ao do município de Lisboa (só eles dispõem de unidades de direcção municipal) – à luz do DR, 2.<sup>a</sup> série, n.º 154, de 10 de Agosto de 2006 (apêndice 66) são as Direcções Municipais ou unidades equiparadas - num total de 11; os Departamentos Municipais ou unidades equiparados – num total de 20; e as Divisões Municipais ou serviços equiparados – num total de 42.

As designações das Direcções Municipais e o respectivo número de serviços intermédios existentes são: a Direcção Municipal dos Serviços da Presidência (três

departamentos e quatro divisões); o Gabinete de Estudos e Planeamento (um departamento); a Polícia Municipal; o Batalhão de Sapadores de Bombeiro; os Sistemas de Informação (dois departamentos); as Finanças e Património (dois departamentos e cinco divisões); os Recursos Humanos (dois departamentos cinco divisões); o Urbanismo (dois departamentos e seis divisões); a Cultura (três departamentos e seis divisões); a Via Pública (dois departamentos e quatro divisões); o Ambiente e Serviços Urbanos (dois departamentos e seis divisões). Em jeito de referência global considera-se pertinente referir que desta orgânica existem serviços que estão sob a égide do Presidente da Câmara: a Direcção dos Serviços da Presidência, o Gabinete de Estudos e de Planeamento, a Polícia Municipal, o Batalhão de Sapadores de Bombeiros e os Departamento Municipal de Jurídico e Contencioso. Todos os restantes serviços estão sob a alçada dos vereadores da maioria eleita, com distribuição de pelouros pelo Presidente da Câmara.

### ***3.1. A Mudança na Gestão Urbanística: As Pressões Originadas pela Criação do Gabinete do Município***

Por imperativos operacionais e de relevância para a temática do trabalho; a par da conseqüente magnitude de mudança optou-se por focar a análise/avaliação do grau de modernização e ou de mudança administrativa apenas nos serviços de gestão urbanística. As razões prendem-se com o facto de os serviços estarem directamente responsáveis pelas tarefas de apreciação dos licenciamentos ou das autorizações das operações urbanísticas (operações de loteamento, obras de urbanização, edificação e utilização dos edifícios) e de representarem, pela sua natureza, um volume elevado de entradas e saídas de pedidos no GM. Por opção de análise, menosprezaram-se os serviços directamente responsáveis pelo planeamento urbanístico. Não só porque tratam das questões da planificação do território, a montante, das formas de procedimentos e adstritas ao licenciamento e de autorização das operações urbanísticas, das quais se salienta: elaboração de estudos e desenvolvimento dos instrumentos clássicos de gestão municipal - planos municipais de ordenamento do território (Plano Director Municipal, Planos de Urbanização e Planos de Pormenor). Como também estão, indirectamente, ligados aos processos de controlo prévio das operações urbanísticas. Isto é, desenvolvem os elementos de base à avaliação da pretensão particular por parte dos serviços de gestão urbanística.

Em sede de licença municipal, a apreciação liminar do projecto urbanístico (qualquer operação urbanística) está sujeita à avaliação da mesma, à luz dos planos municipais existentes e em vigor (eficácia externa). Nessa medida, e dentro dos prazos estipulados para tal fim (Decreto-lei n.º 555/99, com as alterações e publicação do DL n.º 177/01), os serviços municipais dispõem de um prazo máximo; o que obriga a aligeirar a carga burocrática de apreciação, como exige o envolvimento dos serviços deste departamento de planeamento urbanístico.

Como qualquer mudança, bem ou mal sucedida, decorrente da criação/ actuação do GM - *já que se assume como a janela de relação privilegiada em processos de interlocução dos requerentes com os serviços de urbanismo* – o departamento responsável pela condução do processo de regulação urbanística é o da gestão urbanística. Nessa medida, assume um carácter central e privilegiado para o presente estudo. O DMGUF dispõe de orgânicas típicas de tecnoestrutura e de funções logísticas – Divisão Municipal de Planeamento e Projecto e a de Cartografia e Cadastro, respectivamente. Por seu turno, o DMGUF é composto por serviços/ unidades de ‘centro operacional’: as DMGU (I e II), a de Fiscalização de Obras Particulares e a de Segurança e salubridade.

### **3.2. Funções das Unidades Orgânicas**

Os serviços municipais de Gestão Urbanística (I e II) do DMGUF, apresentam-se, à luz da configuração de Mintzberg (1990) como serviços operativos, na medida em são responsáveis pela tramitação processual dos pedidos de licenciamento e de autorização das operações urbanísticas. Enquadrados pela ‘missão’ e da ‘visão’ (Ordem de Serviço n.º 50/06, CMP) da Direcção Municipal de Urbanismo, as funções (Orgânica de serviços municipais, DR, 2.ª série, n.º 154, de 10 de Agosto de 2006) das DMGU, de forma sucinta pela apreciação e garantia da compatibilização dos projectos e demais pretensões dos particulares, face aos instrumentos eficazes de gestão territorial e à luz do quadro normativo/ do modelo de desenvolvimento urbanístico municipal, e com vista ao licenciamento; pela realização de vistorias e de elaboração dos respectivos autos; pela emissão de autorizações de utilização; pela elaboração de pareceres e recomendações; pela promoção do atendimento e da prestação de esclarecimentos aos técnicos; e pela

identificação e correcção dos procedimentos estranguladores que conduzam à burocratização dos serviços.

### ***3.3. Dinâmica de Reforma nos Serviços de Urbanismo***

Em 1999 o quadro normativo geral de regulação da urbanização e da edificação sofre uma grande mudança. Quer ao nível da sistematização das formas de procedimento por tipologia de operações urbanística. Quer pela introdução de prazos máximos para a apreciação desses mesmos pedidos, em função da classificação de licença ou de autorização em sede de operações urbanísticas. No último trimestre de 2000, o então director municipal de urbanismo, por *'inputs' 'bottom up'* percebe que os serviços que dele dependem não estão a ser capazes de responder com eficácia às solicitações dos requerentes nos processos de licenciamento e de autorização em operações urbanísticas. Perante a necessidade de modernização e de melhor optimização dos serviços (eficiência dos serviços prestados) e da aceitação do Presidente da Câmara, são desencadeados um conjunto de acções e outros procedimentos relativos ao desenho do modelo de actuação. Na base da mudança estavam os objectivos de responder com eficácia no fornecimento de serviços ao público utente; de introduzir um processo de reorganização dos serviços; e de diminuir a burocracia e demais deambulações desnecessárias.

Perante o sentimento de ineficiência e de alguns sinais de desconforto, por parte dos utentes, é constituída uma equipa interna com um consultor externo, a fim de se proceder a um levantamento exaustivo da situação vigente e definir um quadro (formas) de procedimentos/ afectação de recursos capazes de minimização os desvios, e melhor operacionalizar: quer nas formas de procedimento ajustadas ao esquema normativo da urbanização e da edificação (DL n.º 555/99, com as alterações e republicação do DL n.º 177/01), quer pela adopção de modelos contemporâneos comunicação com os cidadãos, comunidades e os *'stakeholders'* (Código de Procedimento Administrativo, DL n.º 135/99 e o DL n.º 29/00).

Associado à vontade de mudar o *'status quo'* na prestação dos serviços de urbanismo são desenvolvidos e realizados inquéritos por questionário, quer internos, quer externos. Estes esforços são articulados com o Pelouro da Desburocratização onde objectivam como premente a criação de um Gabinete de Apoio ao Ci-

dadão. Dentre outras valências, são assumidas como premissas de atendimento: *Normalizar*, informação e os procedimentos; *Desburocratizar*, partindo do município; *Humanizar*, o espaço de acesso aos cidadãos; *Simplificar*, os procedimentos; *Comunicação Horizontal*, cooperação entre os diversos serviços; e *Melhorar a prestação de serviços*, recorrendo a maiores investimentos, recursos humanos e nas novas tecnologias da informação.

Os resultados do inquérito por questionário interno (1699 distribuídos e 707 recebidos) foram que 70% dos registos (entradas e saídas dos serviços) são do domínio do urbanismo e o número médio de cidadãos que diariamente se deslocam aos serviços municipais são de 408. A grelha de *problemas* identificados pelos cidadãos foi a morosidade dos processos; a demora no atendimento; a burocracia; a falta de articulação entre serviços; a falta de funcionários e de espaço de atendimento próprio; a falta de profissionalismo/formação; a falta de disponibilidade técnica; a ausência de sinalética; e a falta de informação sobre os processos.

As *sugestões* apontadas passavam pela simplificação do andamento dos processos; pela redução dos prazos de resposta aos processos; pela facilitação do acesso à informação; pelo aumento do número de funcionários; pelo alargamento do horário de atendimento; pela melhoria das condições de atendimento; e por aumentar a ligação e coordenação entre serviços, entre outros.

Em face dos resultados, a equipa de trabalho e os decisores partem para o desenho do modelo de atendimento ao cidadão. Numa primeira fase, a sua instalação era mais ambiciosa e diversificada nos serviços prestados – instalação prevista para o piso térreo do edifício dos Paços (com projecto de remodelação feito e apresentado) – e, posteriormente, com a migração da direcção do urbanismo para um outro edifício (local onde actualmente se encontram), apenas foi criado o serviço de atendimento do urbanismo em 21 de Março de 2002.

A ‘janela’ de comunicação e de concentração dos serviços de atendimento assentam numa ferramenta informática de Gestão de Correspondência, intitulada de GESCOR e numa cumplicidade de actuação entre os serviços de urbanismo, e dos sistemas de informação. Aqui convém referir que apesar do Gabinete de Apoio ao Município (mudança da designação em virtude da mudança de local

de atendimento) ter sido pensado pelo anterior equipa de governação, foi com a entrada de uma outra liderança que o mesmo foi aberto ao público.

Na tomada de consciência de que as exigências dos cidadãos eram grandes, que o desafio tinha de ser proporcional e que o formato estava aquém do esperado, é emitida uma decisão (Ordem de Serviço nº 72/2002) que institui a vontade de abrir um GM no mesmo edifício mas no primeiro piso (o outro era no quarto piso), de forma a dispor de um atendimento mais amplo, carácter transversal, próximo e facilitador. Nessa altura a meta para a abertura da ‘janela’ ou *front office* de abertura era o ano de 2003, mas só teve lugar no ano seguinte, em Julho de 2004.

Pelo processo de candidatura do GM às ‘boas práticas’ de modernização autárquica (concurso de boas práticas de modernização autárquica do GM (CMP, 2005) constata-se (p. 4.3.3. do documento) que os focos de problemas na prestação de serviços ao munícipe, decorridos 11 meses de funcionamento, circunscrevem-se aos prazos de emissão de certidões para efeitos dos impostos municipais de imóveis e de transacções, cujo prazo legal é de 10 dias úteis e a média de resposta é de cinco meses. Entretanto o documento refere que os prazos a partir de Novembro de 2004 foram respeitados. Outros problemas dizem respeito às vistorias para efeitos de arrendamento, com o cumprimento dos prazos no processo de apreciação dos pedidos de licenciamento, de autorização e de utilização dos imóveis (com destaque para a fase de apreciação liminar). Por fim, havia a necessidade de criar apenas um Número Único de Documento (NUD) que por acção de numeração automática passasse a ser utilizado de forma transversal a todos os serviços municipais.

### ***3.4. Dinâmica de Reforma nos Serviços de Urbanismo***

Associado ao processo de modernização administrativa, é aprovada uma outra orgânica (7 de Abril de 2003) que, entre outras mudanças, altera a composição dos serviços de urbanismo e cria/ integra na Direcção Municipal dos Serviços da Presidência, o GM - equiparado a um departamento - e com um serviço operacional de atendimento – Divisão Municipal de Atendimento.

O processo de reorganização dos serviços de urbanismo, em geral, e da gestão urbanística, em particular, foi sendo mudado, tendo, a última versão, acompanhado o processo de abertura do GM. Esta aproximação de esforços é evidenciada pelas datas de ambas: abertura do GM (Julho de 2004) e a data de conformação da estrutura orgânica dos serviços de gestão urbanística (Dezembro 2004).

Numa primeira fase de reorganização dos serviços de gestão urbanística, ainda um pouco resistente às mudanças e ao quadro normativo da urbanização e edificação (formas de procedimento e prazos de cumprimento), aparece uma lógica de actuação virada para a divisão da cidade em zonas de gestão e de afectação de equipas multidisciplinares (técnicos e administrativos) - células.

Em face dos resultados pouco animadores é introduzido um segundo modelo de reorganização dos serviços, não pela divisão da cidade apenas em zonas, mas também pela tipologia de operações urbanísticas e das formas de procedimento associadas. A par disso, são trabalhados e definidos os fluxogramas de procedimento (fichas de instrução) por forma de procedimento (pedido de informação previa, licenciamento e autorização de operações urbanísticas, emissão de licenças parciais de edificação, trabalhos de demolição, escavações e contenção periférica, constituição da propriedade horizontal, comunicação prévia, emissão de alvará, autorização de utilização e emissão de alvará, consulta de processo, averbamento de novo requerente, pedido de prorrogação do prazo para a execução de obras, emissão de certidão e de cópias autenticadas, certidão de destaque de parcela).

Os campos base de cada fluxograma de procedimento são os objectivos, a legislação aplicável, os prazos legais na tramitação da operação (dias úteis por procedimento e relação das entidades externas a consultar), a relação dos serviços municipais existentes a envolver na apreciação do pedido (tramitação e circuito do processo) e um conjunto de observações explicativas dos propósitos de actuação dos serviços de gestão urbanística.

Toda esta reorganização dos serviços assentou numa percepção de que as respostas não estavam a ser dadas da melhor forma e em tempo útil e através de uma análise de dados empírico e pouco representativos (entradas e saídas registadas em GESCOR). A razão era simples: a ferramenta não foi pensada para responder às

necessidades de avaliação de ‘performance’ e de controlo dos processos de licenciamento e autorização urbanística.

Na sequência dos parcos resultados foi tomada a decisão de criar uma estrutura de actuação por processos (assente em entradas e saídas de actividades). Os formatos de actuação criados e actualmente em vigor estão devidamente estipulados e previstos no fluxograma de tramitação processual. A distribuição dos processos é feita aos *Gestores de Processos* (GP) e de forma automática e aleatória; após a apreciação liminar, o processo é encaminhado de imediato para o respectivo GP que efectua a recepção e valida-o informaticamente. Cada GP tem o seu próprio arquivo, sendo responsável pela segurança, manipulação e conservação dos mesmos até à conclusão do procedimento. O GP verifica se há fundamento para rejeição liminar (art. n.º 3, do art.º 11.º do Regime Jurídico de Urbanização e de Edificação). No caso da rejeição, o GP promove, simultaneamente, as consultas às entidades externas, aos serviços do município e ao Gabinete de Apreciação de Projectos (GAP). Após a recolha dos pareceres, o GP elabora a informação final. As entidades e os serviços municipais emitirão os respectivos pareceres na DMGU (I ou II), em função de uma agenda periódica e em local próprio. Os processos analisados e informados pelo GP deverão ser encaminhados para o responsável de serviço que, por sua vez, elaborará o seu despacho e procederá ao encaminhamento dos mesmos para o director de departamento. Em função do tipo de operação urbanística, serão fixados prazos máximos gerais para o cumprimento dos procedimentos, sendo o GP responsável pelo seu cumprimento.

### ***3.5. Funcionamento dos Serviços de Gestão Urbanística***

Na sequência do quadro de decisões adstritas à modelação e da reorganização dos serviços de gestão urbanística, são criadas unidades de serviço, por tipologia de acção (patamares de entradas e saídas processuais) apenas a sistemas de responsabilidades com definição das formas de gestão e de apreciação de processos. A par disso, são identificados os modos de articulação com as entidades externas e definidas as grelhas de prioridades dos processos, por tipologias das operações urbanísticas e ou por preocupações com as dinâmicas espaciais (ex. Cidade Histórica/Cidade Tradicional).

A primeira fase corresponde à forma de controlo prévio, intitulada de Apreciação Liminar e que está afectada ao Gabinete de Apreciação Liminar (GAL). Os objectivos estratégicos consistem em verificar a correcta instrução dos pedidos por operação urbanística e respeitar os prazos estipulados para cada tipo de procedimento. Todas tarefas deverão ser realizadas no prazo máximo de cinco dias úteis.

Por seu turno, a Gestão de Processos está afectada a uma unidade de acção, o Gabinete de Gestão de Projectos (GGP) que tem como missão a verificação da conformidade dos pedidos de operações urbanísticas com os requisitos legais e regulamentos municipais aplicáveis e pela promoção de consultas às entidades externas e dos serviços internos. Compete também controlar os prazos do procedimento e elaborar as informações síntese que permitam suportar o despacho superior. A par desta tramitação, o GP está sujeito ao cumprimento de prazos para o efeito.

A grelha de definição de prioridades consiste em criar níveis (A, B1 e B2) para os diferentes tipos de pretensão, cujos processos serão identificados com autocolantes próprios colocados nas capas e nas lombadas das pastas respectivas. As prioridades definidas são constituídas por grupos de operações urbanísticas ou por zonas da cidade, a fim de garantir o controlo prévio das solicitações dos particulares de forma mais célere.

### *Discussão dos Resultados*

Da análise dos questionários efectuados aos colaboradores e num universo de 38 inquiridos, 47,4% são do sexo masculino e 52,6% do sexo feminino. Relativamente à idade os segundos e terceiros escalões, da faixa etária compreendida entre os 25 e os 45 anos, representam 65,8% das observações. Quando comparado com a distribuição dos efectivos por escalão etários do município (num total relativo de 56%) constata-se que o quadro de pessoal dos serviços é jovem, em plena idade activa (Balanço Social, CMP, 2005, p. 5).

Quanto às habilitações literárias, estas duas Divisões apresentam um alto índice de literacia, pois 39,5% dos colaboradores possuem um grau académico de Bacharelato/Licenciatura e 15,8% possuem uma Pós-graduação/Mestrado. Os

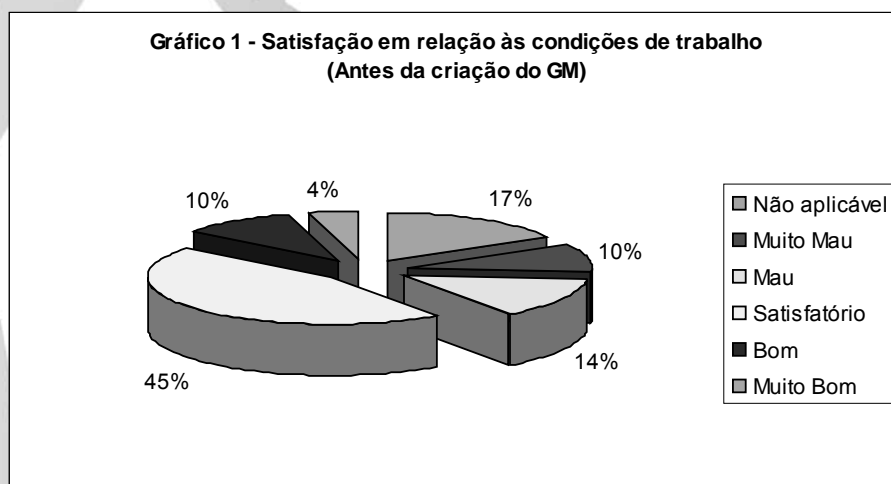
curso de Arquitectura e Engenharia Civil representam 23,7% e 21,1% respectivamente. Situação que se considera normal tendo em conta a especificidade das tarefas a realizar nestas unidades orgânicas – apreciação de pedidos de intervenção no solo ao nível das operações urbanísticas (licenciamentos, loteamentos, licença de utilização, entre outras). Quando comparados com a realidade global, verifica-se que o valor é mais do dobro do panorama geral (16% de bacharéis e licenciados). O diferencial é ainda maior no que concerne ao total de colaboradores com o grau de mestre, na medida em que o município dispõe apenas de 1.3% (Balanço Social, CMP, 2005, p. 7).

Apesar de mais de 50% dos colaboradores possuírem uma Licenciatura, o grupo de pessoal mais representado nestas Divisões é a de administrativo com 42,1% dos funcionários, o que evidencia que existem licenciados ainda inseridos fora do grupo de técnico superior. Quanto ao vínculo e ao tempo de serviço na instituição, os colaboradores pertencentes ao quadro representam 71,1%, sendo que 84,2% trabalham no município há mais de 36 meses. No entanto, é de salientar que estas Divisões apresentam quase 30% de colaboradores em situação precária (contrato a termo e avençados), em resultado da política de internalizar novos funcionários em idade jovem para a execução dos trabalhos. Uma explicação possível para a natureza do regime precário reside nas restrições financeiras que afectam as práticas de provimento de admissão para o quadro de pessoal da organização, a par da sua rigidez processual em momentos de aceitação de necessidades.

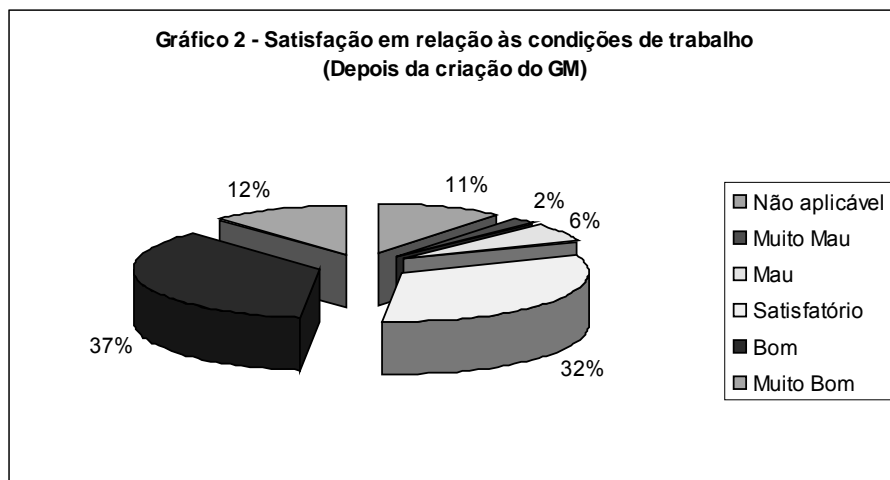
A crescente preocupação de qualquer organização prende-se com os índices de satisfação. A opinião dos diferentes ‘*stakeholders*’ passou a ter importância como contributo para o sucesso e desenvolvimento das organizações e estas passaram a dar mais valor aos sentimentos daqueles que a rodeiam, quer eles sejam internos, quer sejam externos. Neste alinhamento, e em face dos resultados obtidos no inquérito efectuado, existem evidências de que algo tinha de mudar na prestação dos serviços de urbanismo. A segunda parte do questionário desenvolvido tem por fundamento a aferição da magnitude da mudança/modernização no DMGUF, e mais concretamente com os serviços de gestão urbanística I e II, após a criação do GM.

Os resultados evidenciam os níveis globais de satisfação quanto às condições de trabalho, relações interpessoais e organização administrativa, bem como, as suas expectativas em termos de mudança, inovação e modernização administrativas. Para uma melhor compreensão dos resultados, apresenta-se a opinião dos funcionários das duas unidades orgânicas operacionais para cada uma das variáveis que compõem estes níveis de satisfação.

Os gráficos abaixo (1 e 2) mostram a satisfação global dos colaboradores em relação às condições de trabalho, antes e depois, da criação do GM, bem como as suas expectativas em termos de mudança, inovação e modernização administrativas. Solicitou-se a opinião aos funcionários relativamente às seguintes variáveis: equipamento necessário; espaço disponível; condições ergonómicas; organização, volume e horário de trabalho.



Fonte: inquérito, 2007.



Fonte: inquérito, 2007.

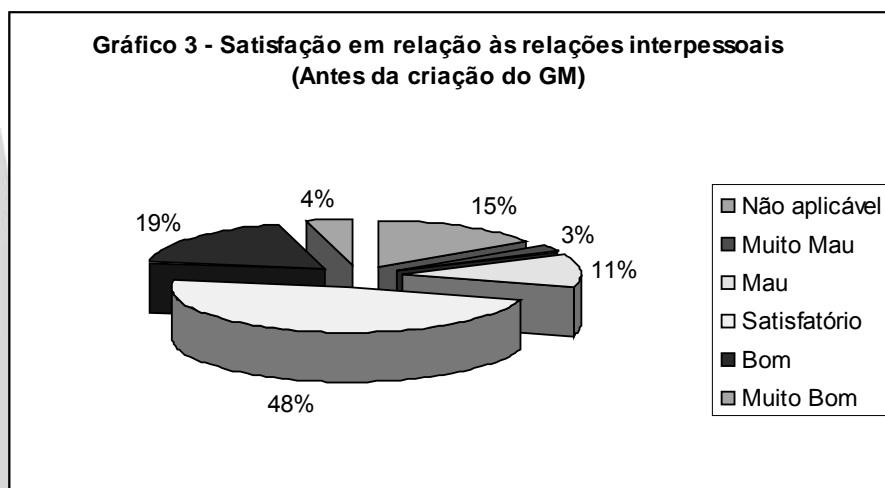
Como se pode verificar pela análise comparativa dos gráficos, constata-se que os colaboradores, de uma maneira geral, consideram que houve uma melhoria nas condições de trabalho do DMGUF após a criação do GM, sendo que, a avaliação do “Bom” e “Muito Bom” teve um incremento de 35 pontos percentuais. Para isso, muito contribuiu a melhoria na “Organização do trabalho”, em que, 63% dos inquiridos a elegeram como “Boa” e “Muito Boa”, quando antes da abertura do GM a mesma percentagem de colaboradores a considerava como “Satisfatória” ou mesmo “Má”.

Por outro lado, como as deficiências identificadas pelos utentes se centravam nas questões relacionadas com o espaço próprio para atendimento, burocracia e a morosidade na informação sobre os processos, não é de estranhar que variáveis como o “Equipamento necessário” e o “Espaço disponível” também demonstrem um aumento substancial na avaliação feita pelos funcionários, com 47,4% e 52,6% respectivamente de opiniões de “Bom” ou “Muito Bom”, comparativamente com os serviços prestados pelo DMGUF antes de existir o GM. Esta melhoria é o resultado da intervenção nas áreas identificadas.

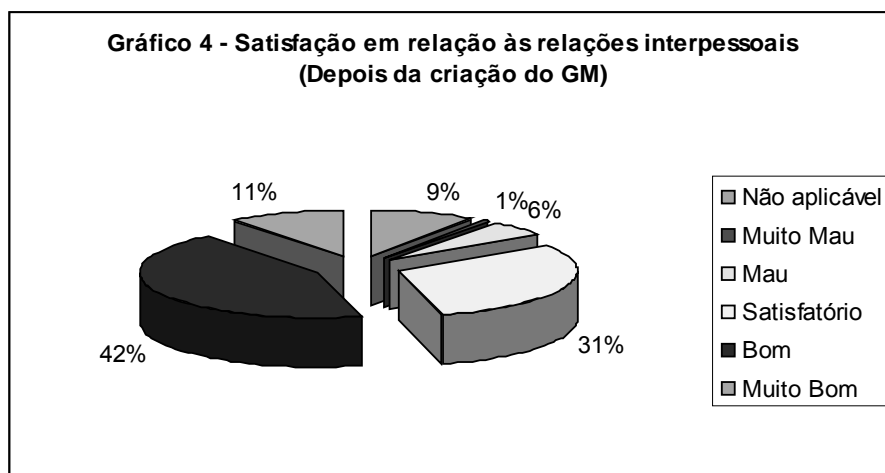
Estes dados sugerem que o grande passo desta mudança foi a introdução da aplicação informática de GESCOR que se configurou como uma grande batalha.

O programa começou pelo urbanismo, ou seja, pela maior Direcção. Na altura em que este foi introduzido não havia computadores nem os funcionários tinham competências sobre a utilização dos computadores. Foi, portanto, uma grande mudança porque significou abrir para toda a gente, aquilo que era feito no serviço, ou seja, passou a tratar-se informaticamente os procedimentos que antes se faziam manualmente (Entrevista, 2007). A par disso e com carácter transversal as novas tecnologias vêm, por um lado, forçar/apoiar as alterações ao nível da reforma dos serviços exigindo atitudes condizentes aos funcionários. Por outro lado, o sucesso do desempenho e da obtenção de resultados residem na internalização das ferramentas informáticas, por parte da organização e em especial dos colaboradores (Entrevista, 2007).

Relativamente às relações interpessoais, os gráficos 3 e 4 evidenciam a satisfação global. Também neste nível de satisfação os colaboradores das duas divisões do DMGUF consideram que houve uma melhoria com a criação do GM. Enquanto que antes da criação do GM, 48% dos colaboradores inquiridos achavam as relações interpessoais, de um modo global, “Satisfatório”, após a sua criação, 53% consideram-nas “Boas” ou “Muito Boas”.



Fonte: inquérito, 2007.



Fonte: inquérito, 2007.

Através da análise das respostas às variáveis que compõem esta questão verifica-se que houve uma melhoria substancial em todas elas. No entanto, para a classificação “Bom”, 22 colaboradores em 38, o que representa cerca de 58% das respostas, elegeram a “Definição clara de responsabilidades e competências” e a “Cooperação e colaboração entre funcionários e munícipes” como as que mais mudaram com a criação do GM, logo seguido do “Reconhecimento/valorização do trabalho” com 47%. O que deixa antever a importância de enfoque de políticas de recursos humanos e a aplicação integral do instrumento de avaliação, o Sistema Integrado de Avaliação de Desempenho da Administração Pública (SIADAP), por ser uma ferramenta de gestão (Entrevista, 2007), na medida em que o instrumento aponta para as práticas e definições de objectivos partilhados, fomentando a cooperação e o espírito de inter ajuda.

O sentido da mudança tem dois sentidos. Por um lado, o vector economicista e de racionalização dos custos (*top down*). Por outro, os destinatários já não estão dispostos a suportar por muito mais tempo a ineficiência dos serviços públicos e defende a alteração do ‘*status quo*’ (Entrevista, 2007). Por seu turno, é afirmado que estamos a atravessar um período de profundas mudanças, e que o governo está a querer assumir posições de mudança na área da gestão de recursos humanos e onde os municípios vão a reboque (Entrevista, 2007). Ao que é acrescentado que as alterações dos procedimentos adstritos à gestão de recursos

humanos têm que ser evidentes, consistentes e descentralizados, mesmo ao nível interno da Organização. A este nível é defendido a automatização/descentralização da gestão de pessoal no seio da organização, destinando um papel redutor e processual (Entrevista, 2007).

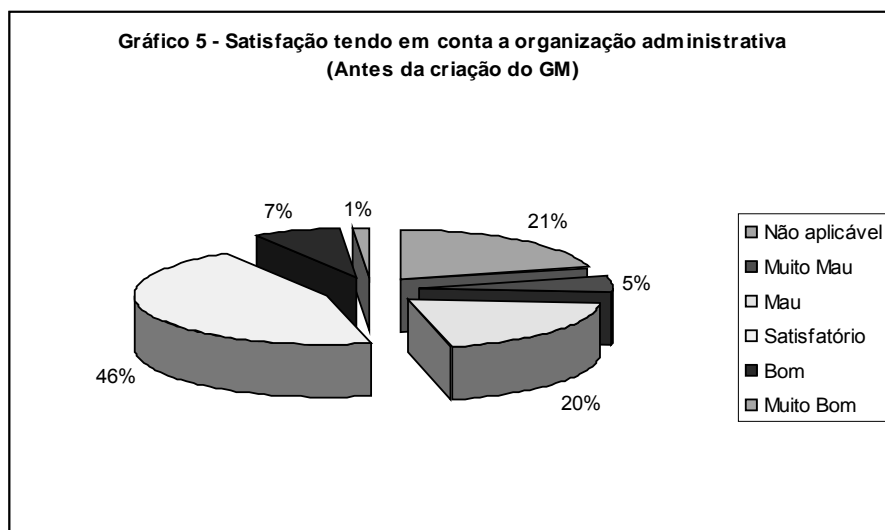
Por detrás destas avaliações podemos inferir que o facto de terem sido construídos alguns suportes informativos de apoio ao atendimento e à racionalização dos procedimentos, a celeridade no atendimento diário saiu reforçado, nomeadamente: fluxogramas; informações complementares, modelos de requerimento e manuais de apoio ao atendimento, bem como, a marcação automática na agenda electrónica dos técnicos do DMGUF. Estas mudanças expressam uma alteração cultural no tratamento do “cliente”. O que contribuiu para se garantir que ao município é prestada a informação correcta, a mais completa e representativa do seu processo, melhorando a relação dicotómica: técnico/município. A par da clarificação e optimização da grelha de responsabilidades e competências dos actores no processo.

É de realçar o facto de 29% dos inquiridos ter reconhecido como “Muito Bom” o relacionamento com a chefia, bem como uma melhoria/mudança substancial na circulação da informação/comunicação e no facto de os funcionários sentirem que fazem parte de uma equipa, o que pode despoletar um processo de adopção de práticas da qualidade dos serviços prestados. A geometria de actuação para a mudança pode ser variável, havendo situações em que se justifica a promoção de rupturas (ex. reorganização dos processos de licenciamento/lotamentos) e outras pela adopção de práticas incrementais, por sinal, com menos perturbações no ‘*status quo*’ e onde os reflexos da mudança são mais lentos. Na verdade, nem sempre o *modus operandi* relativamente ao envolvimento e comunicação foi condizente com as práticas/atitudes esperadas com os funcionários afectos aos serviços da gestão urbanística (Entrevista, 2007).

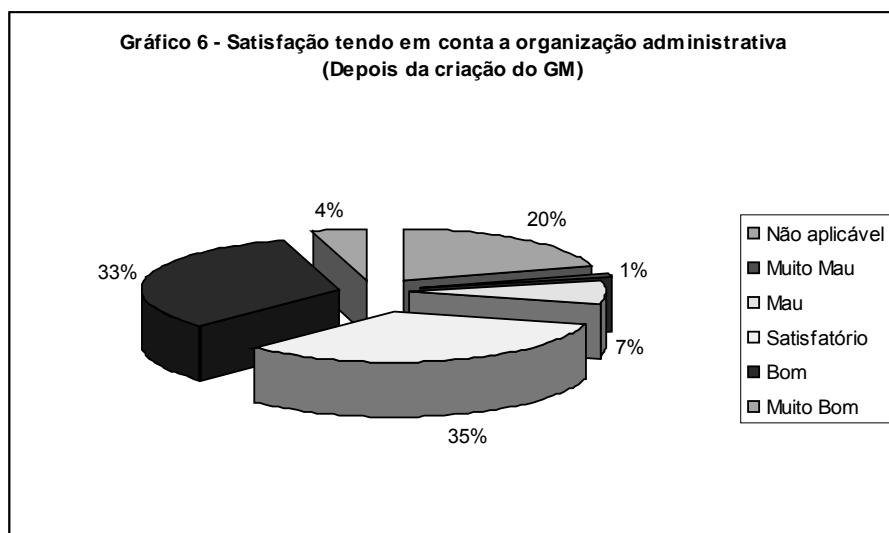
O enunciado da ‘*visão*’ da organização é a expressão daquilo que se pretende que a organização seja no futuro. Esta exposição de uma perspectiva de futuro, de forma clara e convincente, apela a um investimento emotivo das pessoas e é fundamental para suscitar o interesse, a adesão e o entusiasmo dos gestores intermédios e dos funcionários da organização (Carapeto e Fonseca, 2005: 91). O

clima organizacional é um centro nevrálgico da governação pública. A saída para alguns estrangulamentos organizacionais passa por trabalhar e motivar os recursos humanos. Contudo, os instrumentos de discriminação positiva não acompanharam o modelo de avaliação do desempenho individual que tem de ser mensurável e onde, a título de exemplo, o sistema remuneratório tem de assumir uma geometria variável. Sentiu-se a necessidade introduzir flexibilidade no sistema de gestão de recursos humanos, com tónica na avaliação e no apuramento de resultados, mas com possibilidade de tratar de forma diferente o desigual (Entrevista, 2007).

A grelha de problemas identificados pelos cidadãos, bem como as premissas assumidas para o atendimento aos munícipes apontavam para a necessidade de normalização da informação e dos procedimentos; e a redução dos prazos de resposta, em particular foram consideradas como importantes para a melhoria/mudança. No caso dos serviços de gestão urbanística estas questões são fulcrais pois o licenciamento urbanístico representa cerca de 30% dos atendimentos do GM e 60% dos documentos que lá são registados, diariamente, têm como destino o urbanismo. Para evidenciar a satisfação global quanto à organização administrativa, os gráficos 5 e 6 reflectem esta avaliação.



Fonte: inquérito, 2007.



Fonte: inquérito, 2007.

Mais uma vez fica evidenciado pelas respostas dos colaboradores para o nível de satisfação da organização administrativa, que a criação do Gabinete de Município trouxe mudanças e com elas melhoria no DMGUF. O que consubstancia a categorização do GM como a ‘janela’ de *front-office* num processo vincado de modernização e de melhoria contínua com adopção de práticas de inovação nos processos de prestação do serviço público (Entrevista, 2007), levando a estrutura de *back-office* a proceder aos ajustamentos necessários para responder às solicitações do GM.

O modelo de governação municipal parece aproximar-se duma terceira via, em formato de *mix* entre as práticas da gestão privada e a salvaguarda dos princípios e do interesse público. A legalidade e a imparcialidade são dois factores a acautelar. A solução passará pela capacidade de integração das premissas da eficiência, da eficácia e da qualidade, a par da transparência, da participação e do sentido/alcance da administração pública: a prestação de serviços. Pelo contrário, o modelo gestor como solução para os problemas latentes na administração pública, pela adopção de controlo/articulação dos processos de decisão da organização e nas técnicas de gestão (muito próximas do sector empresarial) apresenta-se como o mais viável para o processo de governação municipal (Entrevista, 2007).

Os contributos do inquérito por questionário obtidos permitem concluir que 37% dos funcionários consideram a organização administrativa como “Boa” ou “Muito Boa” após a criação do GM, o que se cifrou num incremento de 29 pontos percentuais quando comparado com o funcionamento deste Departamento Municipal até ao dia 9 de Julho de 2004 - a abertura do GM.

Torna-se, porém, necessário realçar que 52,6% e 47,4% dos colaboradores consideram a “uniformização de procedimentos” e a “resposta atempada aos requerimentos efectuados” respectivamente, como as grandes melhorias verificadas com a criação do GM. Este facto vem corroborar as afirmações proferidas de que a criação do GM foi encarado de forma positiva, uma forma de sistematizar aquilo que já vinha sendo feito e de os ajudar à mudança que eles também entendiam que era necessária. A par disso, a pressão exercida fez com que se atacasse o não cumprimento dos prazos de *back-office* (Entrevista, 2007).

Por seu turno um dos entrevistados reafirma que a mudança de sentido biunívoco, em sentido amplo, e dos moldes de actuação do GM, em particular, ganhou uma maior qualidade dos serviços prestados, por parte do GM, aos ‘*clientes*’. “Não nos podemos esquecer e deixar de reconhecer que o GM veio contribuir para um maior rigor de actuação e impor maior celeridade de resposta, por parte dos serviços de gestão urbanística” (Entrevista, 2007). Este dirigente considera como positivo a existência do GM e reafirma o peso que a gestão urbanística tem na prestação do GM, permitindo uma maior percepção do desempenho, bem como para encontrar os motivos e os caminhos mais consistentes para o garantir melhorias de desempenho.

Relativamente às questões de resposta aberta no sentido de aferir a contribuição do GM para a organização, a maioria dos funcionários das duas divisões do DMGUF, aproximadamente 80%, consideraram que a criação do mesmo correspondeu às suas expectativas. Como justificação das suas respostas, os funcionários consideram que a criação do GM veio proporcionar: a criação de um *front-office* de relação com o munícipe, logo, incitou uma maior rapidez no atendimento; uniformização de procedimentos; uma melhor capacidade logística e humana, o que permitiu uma maior eficácia na distribuição e informação dos requerimentos; uma melhoria substancial do espaço disponível; e uma

melhoria na relação com os munícipes, pois estes deixaram de se ‘passar’ pelos corredores e a entrar nos gabinetes a solicitar informações sobre os processos. Idêntica percentagem de colaboradores respondeu afirmativamente ao facto de a criação do GM contribuir para a inovação e modernização autárquica. A base das suas justificações está sedimentada na melhor organização dos processos; resposta rápida aos requerimentos; sistematização da informatização prestada ao munícipe; atendimento e esclarecimentos aos munícipes de uma forma mais personalizada; melhor organização das audiências com os técnicos do DMGUF; equipamento mais actualizado; consulta de processos pela internet e informações sobre os mesmos por telemóvel e e-mail, logo uma melhoria da imagem da Administração Pública.

De qualquer forma, a melhoria de desempenho nos serviços de urbanismo passou pela introdução/adopção de ferramentas e de práticas de gestão documental, a par do cumprimento dos prazos em processos de apreciação das operações urbanísticas. Nessa medida, esta melhoria deverá ser equacionado à luz dos formatos e das dinâmicas intra organizacionais. O que se apresenta como importante hoje ao nível dos ‘focos de problemas’, depois de garantidos passam a ser encarado como normais. E daí as exigências são outras e os desafios/metabolismos serão certamente diferenciadas (Entrevista, 2007). No entanto, as opiniões dividem-se quanto ao facto de admitir que a necessidade de mudança só ocorreu com a criação do GM. De facto, para 47,4% dos colaboradores a mudança só foi possível graças ao GM. Os aspectos mais focados para justificar tal opinião resultam do facto de que o GM veio permitir o encaminhamento criterioso e selectivo de cada pedido para os diversos sectores e departamentos segundo protocolos previamente estabelecidos; veio permitir o aconselhamento prévio, embora ainda com grandes problemas, decorrentes de diferentes interpretações dos procedimentos a adoptar, face a alterações legislativas relativamente recentes; e veio permitir a criação de uma nova imagem do município. Os restantes 52,6% dos colaboradores têm uma opinião contrária, pois consideram que existem ou poderiam existir outras soluções. No entanto, não apresentam grandes justificações para fundamentar os seus pareceres, pois apenas admitem que a mudança também poderia ocorrer de forma parcelar, isto é, de departamento a departamento.

#### 4. Conclusões

Partindo da pergunta de investigação definida e da grelha de objectivos atingidos, pode afirma-se *que as implicações de mudança nos Serviços de Gestão Urbanística com a criação do GM* foram significativas. Os resultados obtidos por via das variáveis de medição utilizadas, parecem sustentar a hipótese geral de reflexão: o GM contribui *para simplificação e eficiência dos serviços de gestão urbanística*. Quer termos dos ‘inputs’ relativos aos focos de problema resultantes de desajustamentos de actuação dos serviços de gestão urbanística e dos ‘clientes’: Quer pela pressão ao nível da racionalização das práticas de actuação, da instrução de procedimentos e da definição dos fluxogramas, quer de base ao acompanhamento, quer de matriz de controlo na tramitação dos processos de licenciamento e de autorização urbanística. Quer ainda pela facilitação de determinação de desvios ao cumprimento dos prazos estipulados para os devidos efeitos.

Quanto à hipótese operacional de que o GM introduziu mudanças no modelo de actuação e de disciplina nos serviços de gestão urbanística, com resultados evidentes ao nível da eficiência e da qualidade dos serviços prestados pelo MP aos seus ‘cliente’ as evidências são frágeis e o contexto da missão da mudança não converge nesse sentido.

Os resultados do inquérito por questionário e as declarações das entrevistas aos dirigentes, assumem que as melhorias nos serviços prestados, após a entrada em funcionamento do GM, são francamente melhores. Não só a qualidade da prestação aumentou, porque se fez jus à ideia: *vários assuntos, um só lugar*, como todo o processo de racionalização dos serviços, potenciou a eficiência do sistema administrativo. A par dos factores de maximização dos resultados.

A dinâmica factual nasce nos Serviços de Urbanismo e em estrita colaboração com o então Pelouro da Desburocratização que tutelava as unidades orgânicas dos sistemas de informação. A percepção da necessidade de mudança é trabalhada, fundamentalmente, pelo corpo técnico que se encontra directamente envolvido com o público externo. Diariamente este sente a magnitude da burocracia interna e o défice de articulação e da fraca adopção de práticas de simplificação de procedimentos. O envolvimento dos dirigentes da linha hierárquica era real

e a esfera política tutelar, da pasta do urbanismo validou o quadro de actuação, definido como necessário para a alteração do *'status quo'*.

A NGP na esfera municipal está em processo de internalização de práticas do modelo gestor. Nesta era *pós-burocrática* os decisores políticos vão percebendo os contornos dos desafios de reforma da organização: *as propostas devem ir ao encontro das necessidades dos 'clientes' e dos demais stakeholders*. A opção passou pelo *front-office* como *âncora* da relação entre a organização e os clientes, em detrimento das práticas de reorganização e de racionalização dos serviços de *back-office*. Assim sendo, confere-se prioridade de investimentos na *'janela'* da organização e espera-se que a mudança seja trabalhada em sentido centrípeto. Com esta abordagem o espaço de manobra dos serviços de urbanismo é menor. Não só porque os investimentos para a mudança foram canalizados para a abertura e funcionamento do GM, como também os esforços e os resultados são mais complexos, porque as unidades orgânicas são estruturas existentes. Em contraponto com o GM que foi pensado e acarinhado de raiz. Em face do contexto de dinâmica é inegável que a entrada em funcionamento do GM contribui para o enfatizar do retrato de mudança ao nível dos pilares da eficiência, da eficácia e da qualidade dos serviços colectivos prestados. O GM apressou a aplicação do modelo de reorganização dos serviços de gestão urbanística, pese embora não seja totalmente claro a existência de uma relação de causa e efeito com a entrada em funcionamento do GM. O equacionar da mudança das unidades orgânicas da gestão urbanística (I e II) é o resultado, em parte, e até determinada altura, de um processo autónomo. O arquétipo de funcionamento foi o de tentar responder às exigências do Regime Jurídico de Urbanização e de Edificação, com preocupações nas matrizes de procedimento e na imposição de prazos apertados de resposta por pedido, e por operação urbanística. De qualquer forma, a existência e o *modus operandi* do GM forçaram as práticas de cooperação, incitam a articulação/ coordenação dos esforços, não só para identificar os *'focos de problema'*/ desvios de actuação, como para desenhar de soluções compósitas e mais robustas para os processos de prestação de serviços. Com o GM as falhas tornam-se mais visíveis; a ética profissional no serviço público parecem ganhar força; as práticas de actuação tornam-se mais transparentes para o cliente; as formas de atendimento resultam num maior profissionalismo; os formatos de comunicação encurtam as distâncias entre a administração e os *'clientes'/stakeholders*, o conforto é maior e desenvolvem-se sentimentos de confiança. Por outro lado, a visibilidade dos

feitos é maior. Contudo, sem uma operacionalização/racionalização dos serviços de *back-office* toda a aposta de reforma e de mudança da organização pode não obter, no tempo desejado, os resultados esperados. ◀◀

## Bibliografia

- ARAÚJO, J.F. (1993). *Tendências de Reforma da Administração Pública na Comunidade, particularmente em Portugal*. Dissertação.
- ARAÚJO, J.F. (2002). *Gestão pública em Portugal: mudança e persistência institucional*, Coimbra: Quarteto Editorial.
- ARAÚJO, J.F. (2004). *A reforma da gestão pública: do mito à realidade*.
- ARAÚJO, J.F. (2005). *A Reforma administrativa em Portugal: em busca de um novo paradigma*.
- ARAÚJO, J.F. (2003). *A governação local e os novos desafios*.
- AUCOIN, P. (1990). “Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums”, em *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, Vol. 3, Nº 2: 115-137.
- CARAPETO, C. e FONSECA, F. (2005). *Modernização, Qualidade e Inovação*, Lisboa: Edições Sílabas.
- CHIAVENATO, I. (2004). *Comportamento Organizacional: A Dinâmica do Sucesso das Organizações*, S. Paulo. Brasil: Editora Thompson.
- CONCURSO DE BOAS PRÁTICAS DE MODERNIZAÇÃO AUTÁRQUICA – GABINETE DE MUNÍCIPE, 2005.
- DOLAN, S.L. e GARCIA, S. (2006). *Gestão por Valores*, Porto: Editora BioRumo.
- DOSSIÊR HISTÓRICO DE BASE À DEFINIÇÃO DE FORMATOS DE ATENDIMENTO E À CRIAÇÃO DO GABINETE DE MUNÍCIPE, 2000 a 2003.
- FERRAZ, L. (2005). “Modernização da AP e Auditorias de programas”, em *Revista electrónica sobre a reforma do estado*, Nº 4, Janeiro/Fevereiro de 2006. Salvador – Bahia. Brasil.
- GRELHA DE MISSÃO E VISÃO DAS DIRECÇÕES MUNICIPAIS - Ordem de Serviço n.º 50/06, Câmara Municipal do Porto, de 12-10-2006.

- GUERRY, Ch. e NOGUEIRA, F. (2000). “Reflexões acerca da aplicabilidade à AP de inovações recentes na gestão das empresas privadas”, em *Comunicação apresentada ao II congresso do Instituto Nacional de Administração (INA) – Moderna Gestão Pública: dos meios aos resultados*, 31 de Março de 2000. Lisboa. Portugal.
- MACROESTRUTURA DOS SERVIÇOS DO MUNICÍPIO DO PORTO – DR. N.º 154, 2.ª série, apêndice n.º 66, de 10 de Agosto de 2006.
- MINTZBERG, H. (1973). *The nature of Managerial Work*, New York: Harper Collins.
- MINTZBERG, H. (1979). *Estrutura e Dinâmica das Organizações*, Lisboa: Publicações Dom Quixote.
- MINTZBERG, H. (1998). *Managerial Work: Analysis From Observation*, em STEWART, R., *Managerial Work*, Aldershot: Dartmouth, pp. 99-109.
- OLIVEIRA ROCHA, J.A. (2000). *O Modelo Pós-Burocrático: a Reforma da Administração Pública à luz da Experiência Internacional Recente*. Comunicação apresentada no fórum 2000: Reforma do Estado e Administração Gestonária, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 3-4 Julho.
- OLIVEIRA ROCHA, J.A. (1991). *Princípios da Gestão Pública*, Lisboa: Editora Presença.
- OLIVEIRA ROCHA, J.A. (2001). *Gestão Pública e Modernização Administrativa*, Oeiras: INA.
- OLIVEIRA ROCHA, J.A. (2005). *Gestão de Recursos Humanos na Administração Pública*, Escolar Editora.
- REDE DE FLUXOGRAMAS, Departamento da Gestão Urbanística e da Fiscalização, CMP, 2005/2006.
- REORGANIZAÇÃO DOS SERVIÇOS DE URBANISMO – LICENCIAMENTO, Documento de Trabalho, Departamento da Gestão Urbanística e da Fiscalização, CMP, 2004.
- RODRIGUES, M. e ARAÚJO, J.F. (2005). *A nova gestão pública na governação local: O caso dos municípios dos distritos de Vila Real e Bragança*. Dissertação. Escola de Economia e Gestão. Universidade do Minho
- SISTEMA DE INFORMAÇÃO PARA URBANISMO – SIURB, CMP, 21/2/2006.

## Siglas e Abreviaturas

**CMP** - Câmara Municipal do Porto

**DMGU** - Divisões Municipais de Gestão Urbanística

**DMGUF** - Departamento Municipal de Gestão Urbanística e Fiscalização

**GAMP** - Grande Área Metropolitana do Porto

**GAP** - Gabinete de Apreciação Liminar

**GGP** - Gabinete de Gestão de Projectos

**Gescor** - Gestão de Correspondência

**GM** - Gabinete de Município

**GP** - Gestor de Processo

**MP** - Município do Porto

**NGP** - Nova Gestão Pública

**NUD** - Número Único de Documento

**RGP** - Reforma da Gestão Pública

**RN** - Região Norte

**SIADAP** - Sistema Integrado de Avaliação de Desempenho da Administração Pública

**SIURB** - Sistema de Informação para o Urbanismo

**SPSS** - (*Statistical Package for Social Sciences*)

**TQM** - Total Quality Management

*Manuel de Novaes Cabral*

Director Municipal dos Serviços da Presidência da Câmara Municipal do Porto

*Raquel Maia*

Chefe de Divisão Municipal de Secretariado e Apoio Administrativo. Direcção Municipal  
dos Serviços da Presidência Câmara Municipal do Porto

**Índice:** 1. Enquadramento; 2. Modelo Tradicional; 3. O Novo Modelo; 4. Constrangimentos e cautelas na implementação do processo; 5. Balanço. Bibliografia.

**Palavras-Chave:** Desmaterialização do procedimento, deliberações do órgão Executivo do Município.

**Resumo:** No quadro das reformas implementadas nos últimos anos, em vista da gestão pela qualidade e da modernização administrativa, o Município do Porto investiu na criação de uma plataforma de trabalho que agilizasse o procedimento para a tomada de deliberação pela Câmara Municipal. Esta plataforma, designada por Portal do Executivo, assegura a desmaterialização daquele procedimento, e a gestão electrónica na sua tramitação. Esta plataforma suporta as propostas a submeter à apreciação da Câmara Municipal, o respectivo *workflow*, a sua divulgação virtual aos membros do órgão e o registo electrónico do processo de votação. O projecto foi apresentado, nas suas linhas gerais, no 6.º Congresso Nacional de Administração Pública, no painel relativo à “Administração Electrónica”, fazendo enfoque sobre a gestão electrónica, as suas vantagens em relação ao sistema tradicional, as principais cautelas e constrangimentos na sua implementação, e as medidas que em vista disso, foram paralelamente implementadas.

**Abstract:** Under the reforms implemented in the last years, towards management for the quality and the administrative modernization, the Mu-

nicipality of Porto have invested in the creation of a platform of work that streamlines the procedure for taking decisions by the city council. This platform, called Portal of the Executive, ensures the dematerialisation of the process and its electronic management. Indeed, this platform supports the proposals to be submitted to the city council, their workflow, their virtual-disclosure to the members of the body and the electronic record of the vote. Furthermore, this application automatically creates the reports on the agenda, the edicts and the draft of the minutes. The aim of this article is to make a presentation of the implemented model, with special attention to the electronic management, its advantages over the traditional system, the major warnings and constraints in its implementation. The results of the experience in the use of the Portal of the Executive, since February 2008, will also be presented.

## 1. Enquadramento

► As ideias liberais cimentaram-se a nível económico com Friedrich August von Hayek, um economista liberal clássico, Prémio Nobel da Economia em 1974, que defende que uma economia é um sistema demasiado complexo para ser planeado por uma instituição central e deve evoluir espontaneamente. Pela mesma época, o neo-liberal Milton Friedman, também Prémio Nobel da Economia em 1976, torna-se um dos mais influentes teóricos do liberalismo económico e defensor do capitalismo *laissez-faire* e do livre mercado.

O reforço dos ideais liberais no mundo da economia dispara grandes críticas ao funcionamento da Administração Pública pela excessiva burocracia e ineficiência, acusando-a de obstaculizar o desenvolvimento económico.

Isto precede e enquadra depois a subida ao poder político de Margaret Thatcher e Ronald Reagan, no início da década de 80, com um discurso favorável à desregulamentação e à privatização. Ficaram famosas as frases sonantes de Regan que, em torno desta matéria, disse: *“Welfare’s purpose should be to eliminate, as far as possible, the need for its own existence”*; *“Government is not the solution to our problem. Government is the problem”*; *“The ten most dangerous words in the English language are: - Hi, I’m from the government, and I’m here to help.”*

Em consequência, evolui-se para um novo modelo do Estado, focalizado nas parcerias entre o público e o privado, e contextualizado numa organização estruturada e participativa (Bilhim, 2004), mas sempre apelativa de uma gestão mais simplificada, eficiente e eficaz.

Esta evolução doutrinária, a pressão da opinião pública e as exigências de competitividade aceleram e generalizam a modernização do sector público.

Com efeito, assiste-se hoje, em todas as modalidades da Administração Pública, a um processo de modernização, quer ao nível dos métodos de organização e de trabalho, quer ao nível dos canais de comunicação com os cidadãos, tendo em vista a qualidade da gestão e a sustentabilidade.

Este esforço de modernização tem-se baseado, essencialmente, na chamada do modelo de gestão privada, centrado numa lógica de mercado e respectivas ferramentas, para a gestão pública. Este novo conceito de gestão pública relega para o Estado e centros de decisão política num plano abstracto, a posição financiadora e decisória das políticas públicas, e transforma os serviços públicos, propriamente ditos, em autênticas “unidades produtivas” (Rodrigues e Araújo, 2005).

O sucesso do processo de transição depende, pensamos, de uma estruturada adaptação do modelo privado, tendo em vista a prossecução do interesse público, que deve ser, antes de mais, o principal motor do exercício do poder administrativo (Amaral, 2001).

A inovação tecnológica dos últimos anos, sobretudo nos campos da informação e da comunicação, trouxe a este processo de mudança na Administração Pública um contributo inegável, que conduziu a velha administração para aquilo que se chama já “Administração Electrónica”.

Fala-se hoje num novo modelo de governação designado por *e-government* e, por extensão, *e-gouvernement* na administração local, associado à utilização e à implementação de Tecnologias da Informação e da Comunicação nos processos de governação.

São unanimemente reconhecidas as vantagens destas novas tecnologias na agilização dos procedimentos, potenciando a melhor gestão de recursos, gestão mais amiga do ambiente, sobretudo nas tecnologias limpas e melhor serviço prestado ao cidadão.

É, aliás, pacificamente aceite que o processo de mudança na sociedade actual está profundamente associado aos desenvolvimentos da tecnologia e à expansão dos fluxos de informação (Carapeto e Fonseca, 2005).

De salientar, no contexto do que se vem dizendo, que a integração das Tecnologias da Informação e da Comunicação foi pioneira no sector privado, tendo sido a sua generalização neste domínio que pressionou e potenciou a sua implementação no contexto organizacional do sector público (Choudrie, *et al* 2004).

No relatório da OCDE: “*Administração electrónica: um imperativo*” (citado em [www.nesi.com.pt](http://www.nesi.com.pt)) são apontados dez principais factores de sucesso no processo de transformação electrónica da administração. Entre eles, sublinhamos a vontade política suficientemente forte para despoletar o processo numa perspectiva de globalidade que envolva e cruze diversas iniciativas e projectos.

Com esse impulso, o Município do Porto, no quadro de um conjunto relevante de reformas implementadas, investiu na criação de uma plataforma informática para assegurar a tramitação electrónica do procedimento conducente à aprovação das decisões do próprio órgão Executivo Municipal, introduzindo a onda da modernização tecnológica na sua forma de funcionamento e organização.

O Portal do Executivo foi um projecto conjunto da Direcção Municipal dos Serviços da Presidência – Divisão Municipal de Secretariado e Apoio Administrativo, e da Direcção Municipal dos Sistemas da Informação, com apoio seguro da Presidência e do

Pelouro da Inovação da Câmara Municipal do Porto. De referir que o desenvolvimento desta aplicação informática foi feito em parceria pela INDRA e a Cavedigital.

## 2. Modelo tradicional

Este procedimento, na forma tradicional, baseava-se no modelo de gestão muito burocrático, com etapas supérfluas que envolviam demasiados recursos humanos e dispêndio de papel.

O procedimento emerge a maioria das vezes por iniciativa dos diferentes serviços municipais, estruturados em diferentes níveis hierárquicos, e que culmina na decisão a tomar pelo próprio órgão político (e administrativo), no âmbito das competências fixadas por lei. A formação das decisões deste órgão tem uma especificidade própria, resultante da sua natureza colegial e que, por isso, são tomadas em reunião dos membros que o compõem, à pluralidade dos seus votos.

No modelo tradicional, toda a tramitação da documentação respeitante à proposta, na fase da instrução, e a sua validação pelos diversos níveis de escala hierárquica até ao respectivo subscritor, era feita de forma manual.

A fase antecedente à sua apresentação e submissão para votação em reunião – fase de preparação da agenda – assentava também num processo manual, em que se reunia toda a documentação inerente às diversas propostas, que era depois reproduzida para todos os membros, a quem era distribuída, no prazo legal, por protocolo.

Na reunião, os membros do Executivo Municipal eram obrigados a fazer-se acompanhar de toda aquela documentação para poderem consultá-la. No final da reunião, os serviços de secretariado tinham de fazer a minuta da acta para ser aprovada, conferindo efeitos executórios às deliberações tomadas.

## 3. O Novo Modelo

O que é que se quis mudar? Tornar este procedimento excessivamente burocratizado num processo mais expedito. Para isso foi criado e implementado o Portal do Executivo, um *website* que veio fazer a verdadeira desmaterialização deste procedimento, assegurando a gestão electrónica da sua tramitação.

Esta plataforma suporta as propostas a submeter à apreciação da Câmara Municipal, assegurando o respectivo *workflow* desde a inserção do texto da proposta no Portal do Executivo por parte do respectivo proponente à subsequente aprovação pelos diferentes níveis da cadeia hierárquica até que esteja em condições de ser submetida a deliberação do Executivo.

O proponente carrega a proposta no sistema e acciona o fluxo de trabalho de aprovação para o seu superior hierárquico, que recebe uma mensagem de correio electrónico informando-o que a proposta foi submetida à sua apreciação. A partir daí, consulta a proposta no Portal do Executivo, e aprova-a ou não, no próprio sistema. O proponente é informado da decisão, também por mensagem de correio electrónico, e consulta o Portal do Executivo para conhecer a decisão emitida pelo seu superior hierárquico. Caso haja a necessidade de fazer ajustamentos ao texto da proposta, estes são feitos directamente no sistema sem necessidade de se fazerem e repetirem *prints*, quer da proposta quer dos seus anexos.

Os seguintes momentos cruciais do procedimento, ou seja a divulgação da Ordem do Dia e respectiva documentação aos membros do órgão e a votação, são também feitos via plataforma.

Assim, actualmente, a divulgação da agenda é feita através do Portal. Accionado este fluxo de trabalho, são automaticamente *disparadas* mensagens de correio electrónico para todos os membros do Executivo, na data/hora fixada por lei, que fica, aliás, registada no sistema. A partir dessa mensagem, a informação fica disponível para todos os membros convocados *on-line*.

A gestão da reunião do órgão Executivo é assegurada pela plataforma, podendo os respectivos membros consultar toda a documentação *on-line* e fazer o registo electrónico do processo da votação.

No final da reunião, este aplicativo gera, automaticamente, a minuta da acta, eliminando também as tarefas humanas anteriormente desenvolvidas para esse efeito.

O Portal do Executivo representa, assim, uma reforma profunda em relação ao sistema tradicional, baseado na tramitação manual da documentação veiculada

em papel, tendo envolvido de forma activa todas as unidades orgânicas que interagem neste procedimento.

Este novo conceito trouxe enormes vantagens, quer em termos de eficiência do processo, quer em termos de poupança de recursos humanos e de consumíveis.

Actualmente o procedimento é, desde logo, muito mais célere e eficiente, por força da interacção directa e em tempo quase real entre os intervenientes no procedimento.

Além disso, esta circunstância dispensa a intervenção de muito pessoal administrativo, optimizando a gestão de recursos. O mesmo acontece na preparação da agenda. Todos os recursos humanos que eram necessários para reunir a documentação, fotocopiá-la para os treze membros do Executivo Municipal, organizar cada um destes dossiês individualmente e distribuí-los na data limite, deixaram de o ser.

Outra grande vantagem a assinalar ao nível da eficácia, tem a ver com a possibilidade de se poder alterar a redacção do texto da própria reunião do Executivo, podendo a mesma ser visualizada por todos os membros em tempo real e imediatamente votada na versão final.

No que respeita ao arquivo da informação, também se verificam melhorias significativas, designadamente na pesquisa para consulta, que agora é imediata e dispensa as tradicionais fichas de arquivo, cuja pesquisa é muito mais demorada.

Tudo isto sem perder de vista a economia em papel e em tinteiros, com relevantes ganhos orçamentais e benefícios no que respeita ao impacto ambiental. Apenas a título de exemplo, considerando que algumas propostas têm anexos que chegam a ter cerca de 1000 páginas e que temos treze membros do Executivo Municipal, só aí poupámos 13 000 cópias em cada proposta (acrescente-se que cada reunião tem agendadas, em média, 12 propostas).

Em conclusão, há vantagens inegáveis na economia de recursos e na eficiência e eficácia do processo.

#### 4. Constrangimentos e cautelas na implementação do processo

Os desafios associados à implementação deste projecto estiveram, desde o início, presentes em todo o seu planeamento.

Com efeito, a experiência que já existe hoje permite-nos arredar dúvidas sobre as vantagens da utilização das novas Tecnologias da Informação e da Comunicação, mas há também consciência de que é essencial fazer o planeamento adequado antes de avançar com o desenvolvimento e implementação de um novo “*Sistema de Informação*” (Sá Soares e Amaral, 2001).

Com esse objectivo, foi desenhado um plano de implementação da ferramenta, consolidado em três vertentes.

Desde logo, ao nível regulamentar foi desencadeada a alteração consequente do Regimento que regula as regras de funcionamento do órgão Executivo Municipal.

Foram também definidas internamente regras imperativas para o procedimento, no que diz respeito aos actos (*ex ante e ex post*) que completam o procedimento da tomada de deliberação *strito sensu*.

Foi dada também uma especial atenção no que concerne à preparação dos recursos humanos. Temos consciência de que, sem pessoas devidamente formadas e motivadas, não há tecnologias que promovam avanços qualitativos em qualquer processo de modernização. Por isso, investimos na formação, quer dos técnicos e administrativos directamente responsáveis pelo processo, quer dos técnicos que, por força do exercício das suas funções, também são parte activa – e, como tal, parceiros – deste processo. A todos foi ministrada formação técnica e, nalguns casos específicos, dada formação personalizada *on job*. Foi também disponibilizado um manual de procedimentos utilizando um prático sistema de perguntas e respostas. Como é evidente, os titulares dos cargos políticos que têm assento no Executivo Municipal foram, eles próprios, destinatários de acções de formação.

Ao nível das infra-estruturas salientamos que foi criada uma rede *Wireless* adequada à solução e disponibilizados computadores portáteis a todos os membros do órgão Executivo.

Finalmente, acrescenta-se que se assegurou a interligação desta plataforma com outras aplicações utilizadas no Município, designadamente com a base de dados institucional, consolidando-se a integração entre os dois sistemas, o que reforça as garantias de segurança e transparência da informação.

A grande preocupação no sucesso da implementação desta ferramenta, direccionou-se também para a garantia da fiabilidade da informação.

Na verdade, a sustentabilidade de um sistema como este está dependente, acima de tudo, da garantia da fiabilidade da informação que o mesmo suporta. Tanto mais quanto é certo que as deliberações do órgão Executivo Municipal constituem actos jurídicos e, como tal, válidos no ordenamento jurídico por tempo indeterminado.

Neste contexto, foram definidas permissões de acesso de forma muito criteriosa. De salientar, por exemplo, que após aprovação da agenda no Portal do Executivo pelo Presidente da Câmara Municipal, só o perfil do próprio Presidente e do serviço que secretaria é que pode proceder a qualquer alteração, que fica, naturalmente, registada no sistema.

Outra preocupação constante teve a ver com legalidade objectiva na implementação das novas regras de funcionamento, isto é: com a garantia do cumprimento da lei, mormente das disposições legais que regulamentam o funcionamento e a organização deste órgão colegial.

Pupo Correia (2003), especificamente a este propósito, diz que *“O valor fundamental da segurança jurídica, esteio basilar da confiança que constitui a mola propulsora da adopção generalizada de qualquer forma instrumental de relacionamento entre os sujeitos de direito, privados e públicos, exige a adaptação ou completamento dos textos legais baseados nas concepções tecnológicas tradicionais, ou a criação de normas tendentes a contemplar certas questões que as tecnologias da informação colocam de forma inovadora.”*

A questão mais difícil teve a ver com a votação por escrutínio secreto. Neste caso, considerando que não se pode garantir que, pelo menos, o administrador

do sistema não pudesse, no limite, conseguir saber o sentido de voto, optou-se por manter o voto secreto no modelo tradicional. Sem prejuízo, o resultado da votação secreta é inserido no sistema imediatamente após a sua concretização.

Outra questão prende-se com o modo de divulgação virtual da agenda, atenta a redacção do artigo 18.º, n.º 2 do Código de Procedimento Administrativo e do artigo 87.º n.º 2, da Lei n.º 169/99, de 18 e Setembro, alterada e republicada pela Lei n.º 5-A/2002 de 11 de Janeiro, nas as quais se preceitua que a agenda deve ser *entregue* no prazo de dois dias úteis.

Sobre esta matéria defendemos que o espírito do legislador é o de estipular um prazo limite, a partir do qual, a agenda deve ser divulgada ou, noutras palavras, tornada conhecida dos destinatários. Em consequência, consideramos que o actual modo de divulgação da agenda tem inteiro suporte nos citados dispositivos legais.

## 5. Balanço

Hoje, na Câmara Municipal do Porto as reuniões do Executivo Municipal não precisam de papel. As coordenadas de tempo e espaço que balizavam a interacção entre os

diferentes intervenientes deste procedimento foram abolidas, sendo possível actualmente o acesso seguro, permanente e directo à informação.

Como já foi dito no início não é possível desenvolver um projecto com a dimensão e a transversalidade do que é exposto e explorado no presente artigo sem um poder político forte e determinado.

É necessário ter segurança técnica e determinação política. É necessário ainda seduzir não só os responsáveis da administração, como ainda todos os técnicos e administrativos que participam no processo. Convencê-los das vantagens de dar um enorme salto qualificativo de um estágio burocrático (conhecido, rotinado e seguro) para um novo estágio gestor (apenas agora descoberto, com dúvidas a esclarecer, mas com enormes vantagens em termos de eficácia e de eficiência), já

não embrenhado nas teias mofentas da administração tradicional, mas portador de uma nova dinâmica administrativa, verdadeiramente ao serviço do cidadão-cliente.

É nossa convicção que este projecto, a par de outros que têm vindo a ser desenvolvidos no âmbito das administrações públicas portuguesas (central, regional e local) e, em particular da Câmara Municipal do Porto, é um passo significativo para uma maior eficiência e transparência da administração pública, passos essenciais para a sua credibilização enquanto agente de modernização e parceira essencial e credível dos agentes económicos.

Esta experiência, manifestamente positiva, tem sido objecto de análise e observação por parte de outras entidades públicas. A título de exemplo, tivemos o gosto de receber neste Município, no início de Fevereiro deste ano, uma delegação da cidade norueguesa de Bergen liderada pela Comissária para a Competitividade, Finanças e *Management*, Cristine B. Meyer, para conhecer o Projecto Portal do Executivo e replicá-lo na administração de Bergen .

No mês de Outubro recebemos uma delegação de directores municipais do Município de Umea, Suécia, bem como uma delegação de directores municipais de diversos municípios da Holanda para conhecerem, entre outros projectos que estão a ser desenvolvidos pela Câmara Municipal do Porto, o Projecto Portal do Executivo.

A título de curiosidade, refira-se ainda que o Portal do Executivo foi distinguido como referência internacional durante o fórum “Soluções para a Administração Pública Local e Regional”, promovido pela Microsoft Internacional no Porto, em Abril de 2008. Aliás, o Portal do Executivo é apresentado no *site* internacional da Microsoft como *case-study* <http://www.microsoft.com/casestudies/casestudy.aspx?casestudyid=4000002225>.

Em Abril de 2008, a Câmara Municipal do Porto recebeu, pela implementação do Portal do Executivo o prémio: “Solução Sustentável 2008”, no âmbito da iniciativa *Local and Regional Government Solution Award*, promovida pela Microsoft. ◀◀

## Bibliografia

- AMARAL, D. F. (2001). “Curso de Direito Administrativo”, Vol. II, Coimbra: Almedina.
- BILHIM, J. (2004). *Ciência da Administração Relação Público/Privado. Estudo e Ensino da Administração Pública em Portugal*, Lisboa: Escolar Editora.
- CARAPETO, C. y FONSECA, F. (2006). *Administração Pública. Modernização, Qualidade e Inovação*, Lisboa: Edições Sílabo.
- CHOUDRI, J., GHINEA, G. e WEERAKKODY, V. (2004). “Evaluating Global e-Government Sites: A View Using Web Diagnostic Tools”, em *Electronic Journal of e-Government Volume 2*, 2004.
- CORREIA, M. P. (2003). *Assinatura Electrónica e Certificação Digital* (26.11.2003).
- RODRIGUES, M. e ARAÚJO, J. (2005). “A Nova Gestão Pública na Governação Local”, em *3º Congresso Nacional da Administração Pública*, pp. 1-12.
- SÁ-SOARES, D. e AMARAL, L. (2001). “Planeamento de Sistemas de Informação: Estudo das variáveis que condicionam a sua estratégia de execução”, em *Revista Portuguesa de Gestão*, 4, Instituto para o Desenvolvimento da Gestão Empresarial, pp. 1-15.



---

## **Noticias e Informacións Eurorrexionais**

---



*Rubén Cid Fernández*

Técnico de Innovación Tecnológica de la Dirección de Planificación

Concello da Coruña

*Enrique José Varela Álvarez*

Profesor de Ciencia Política y de la Administración

Universidad de Vigo

► Entendemos que una buena forma de concluir este número de la Revista del Eixo, dedicado a la innovación en el ámbito público, podría pasar por la elaboración de un reducido catálogo de términos sobre este concepto tan difuso y polisémico.

Así, la realidad operativa de conceptos como la innovación ha de pasar, previamente, por su exposición común a través de un documento reconocido por el conjunto de la “comunidad epistémica” que trabaje en este campo, entendiendo por tal comunidad, un “Grupo de expertos que comparten unos valores y creencias comunes sobre cómo entender los problemas y las estrategias posibles para solucionarlos” (Chaqués, 2004: 157). Sería esta una forma de que las interpretaciones sobre el sentido del término sean lo más concretas posibles, mientras que sus definiciones comprendan un amplio abanico de condicionantes, problemas, procesos, actores e instrumentos de gestión, con el fin de que la formulación del problema (qué es la innovación) obtenga el máximo consenso y acuerdo.

De este modo, podríamos partir de la definición que sobre innovación ha sido elaborada por Longo (2007: 3, 4)<sup>1</sup>: “Entendemos por tal [innovación] la producción de cambios en los contenidos, estructuras o modos de hacer de las AAPP, capaces de crear, en forma significativa, valor público, en el sentido que cobra esta

---

1 Ver LONGO, F. (2007). “Innovación en los servicios públicos: por qué, para qué y cómo”, en *XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública* (Sto. Domingo, Rep. Dominicana), 30 oct. - 2 nov. 2007, pp. 1-14.

expresión en la obra, ya clásica, de Moore (1995). Esta perspectiva asume que los conceptos de eficacia y eficiencia se hallan connotados, en el ámbito público, por atributos que derivan de las peculiaridades de los procesos de creación y evaluación del valor público, diferentes de aquellos que operan en el ámbito privado. Así, las consideraciones de calidad democrática, equidad, seguridad jurídica, inclusión social y otras que forman parte de esta peculiaridad obligan a los gestores públicos a tener en cuenta criterios de evaluación nada sencillos ni mecánicos, y vuelven, como es sabido, especialmente compleja la tarea de medir la eficacia y eficiencia de la acción pública”.

Desde la misma definición, planteamos la elaboración de un sencillo *Glosario sobre Innovación Pública*<sup>2</sup> que reúna algunos de estos elementos descriptivos de la innovación pública, que además puedan ser reconocidos por los técnicos y electos locales como conceptos que pueden conducir e inducir la transformación de sus instituciones.

Los conceptos podrían ser otros, incluso han podido ser definidos desde diferentes fuentes. Siendo así, consideramos este trabajo como un punto de partida desde el cual el Eixo Atlántico, anima a sumarse a todo el colectivo de electos y técnicos de los 34 Concellos que integran nuestra asociación de cooperación transfronteriza, en forma de aportaciones, experiencias y ejemplos de buenas prácticas que, de seguro, aparecen de forma intensa en la gestión pública por ellos realizada.

La estructura que proponemos para el *Glosario sobre Innovación Pública*, se resume en el siguiente cuadro, y está integrada por 48 términos que, somos de la opinión, ayudará a los gestores públicos locales a conceptualizar la innovación desde un enfoque ordenado, sistemático y referenciado, y, desde luego, aplicado a la realidad pública de los Ayuntamientos.

---

2 Este es el caso de las Naciones Unidas, a través de su Consejo Económico y Social, en relación con otro tipo de conceptos igualmente difíciles de consensuar, como son la gobernanza, el gobierno electrónico y la administración pública, y que ha puesto a disposición de la comunidad internacional (de expertos e interesados en general) a través del denominado “Compendio de la terminología básica de las Naciones Unidas sobre gobernanza y administración pública”; ver NU (2008). *Comité de Expertos en Administración Pública, Consejo Económico y Social, Naciones Unidas*, E/C.16/2008/3, pp. 1-24.

Glosario sobre Innovación Pública	
<b>A</b> (2)	<i>Administración electrónica, e-Administración; Administración Inteligente, i-Administración</i>
<b>B</b> (2)	<i>Benchmarking o Medición; Buenas Prácticas o Mejores Prácticas</i>
<b>C</b> (4)	<i>Compra Pública de Tecnología; CPTi, Compra Pública de Tecnología Innovadora; Creatividad; Crowdsourcing</i>
<b>D</b> (1)	<i>e-Democracia</i>
<b>G</b> (5)	<i>Gobernanza; e-Gobernanza; Generador(es) de procesos de innovación; Gestión de la Innovación; Gestión del Conocimiento</i>
<b>H</b> (1)	<i>Habilitador(es), Factor(es)</i>
<b>I</b> (21)	<i>I+D+i; Inhibidor(es) de la Innovación, Factor(es); Innovación; Innovación Abierta; Innovación Administrativa; Innovación Bottom-Up; Innovación centrada en el ciudadano/usuario; Innovación Estratégica o Política; Innovación Incremental; Innovación liderada por el ciudadano; Innovación no tecnológica; Innovación orientada a la eficiencia; Innovación orientada a la necesidad; Innovación Radical; Innovación Tecnológica; Innovación Top-Down; Innovación Transformadora o Sistémica; Innovación, Herramientas; Innovación, Niveles o grados de Innovación; Innovación, Tipos de Innovación; Intangibles, Gestión de Intangibles</i>
<b>L</b> (2)	<i>Legislación y Normativa; Living Labs, Laboratorios vivos</i>
<b>P</b> (2)	<i>Políticas de Innovación; PPP, 3P o Cooperación Público-Privada</i>
<b>R</b> (2)	<i>Reingeniería; Readministración</i>
<b>S</b> (3)	<i>Sistemas de Vigilancia e Inteligencia; Sociedad de la Información; Sociedad del Conocimiento</i>
<b>T</b> (3)	<i>TIC; Transparencia Radical; Triple Hélice</i>

<b>A</b>	<i>Administración electrónica, e-Administración; Administración Inteligente, i-Administración</i>
----------	---

### ***Administración electrónica, e-Administración***

- La administración electrónica es la innovación surgida de la aplicación en la administración pública de innovaciones tecnológicas basadas en TICs. Es también definida de forma genérica como la relación del Gobierno con sus ciudadanos (G2C), con/entre sus funcionarios (G2E), con sus proveedores (o empresas) (G2B), o con otros Gobiernos (G2G) a través del flujo electrónico proporcionado por Internet u otros medios digitales de comunicación, con el fin de intercambiar información entre las partes y/o proveer un servicio pú-

blico determinado (Martínez y Lara, 2006)<sup>3</sup>. El concepto engloba al menos los siguientes seis elementos: está íntimamente relacionado con la aplicación de las TIC; implica la innovación en las relaciones internas (con otras organizaciones públicas y los funcionarios) y externas (ciudadanos y empresas); afecta a la organización y función del Gobierno en lo relativo al acceso a la información, prestación de servicios, realización de trámites y participación ciudadana; busca optimizar el uso de los recursos para el logro de los objetivos gubernamentales; su implementación implica el paso por una serie de estados, no necesariamente consecutivos; y es un medio, no un fin en sí mismo (Cardona, 2002)<sup>4</sup>. Es frecuente encontrarlo como sinónimo de e-Gobierno, aunque difieren notablemente en su objetivo ya que el e-Gobierno hace hincapié en la utilización de las TICs como soporte a la visión estratégica, frente a la e-administración que hace hincapié en las TICs para la mejora operativa.

### ***Administración Inteligente, i-Administración***

- La Administración Inteligente o i-administración es aquella administración que es capaz de prever y anticipar las demandas de los ciudadanos y de la ciudad y poner a disposición de éstos las respuestas a sus requerimientos, en el momento, en la forma, en la cantidad y con la calidad que necesita. Es la Administración que personaliza y atiende individualizadamente a cada ciudadano, según sus necesidades, demandas y requerimientos concretos. La i-Administración se caracteriza por ser inteligente, interoperable, innovadora, inclusiva y por ser una administración que invierte y una administración que investiga. Se basa en el desarrollo del capital de innovación en la administración, en la dinamización del capital intelectual, en la gestión avanzada del conocimiento, en ser una administración participativa y pro-activa, en estar interconectada y ser interoperable con otras administraciones y organizaciones, en la colaboración entre el sector público y el sector privado, en estar totalmente orientada al ciudadano y en ser efectiva y de calidad. Es el estadio siguiente a la Administración Electrónica, en la cual se apoya, y representa la convergencia entre calidad, conocimiento y TICs (AVANTIC, 2006)<sup>5</sup>.

3 Ver MARTÍNEZ, J.A. y LARA, P. (2006). *Gestión de la información en los servicios de administración electrónica*, Barcelona: Universitat Pompeu Fabra, pp. 1-25.

4 Ver CARDONA, D. (2002). “El gobierno electrónico, una revisión desde la perspectiva de la prestación de servicios”, en *I Congreso Catalán de Gestión Pública* (Barcelona), septiembre de 2002.

5 Ver AVANTIC. GENERALITAT VALENCIÀ (2006). “La Administración Electrónica. Experi-

### ***Benchmarking o Medición***

- El *benchmarking* es una herramienta que ayuda a la entidad a identificar las mejores prácticas, que llevan a resultados superiores a aquéllos que las utilizan, los denominados los mejores de su clase, con el objetivo de mejorar el propio funcionamiento, alcanzando y superando a éstos. Consiste en medir los procesos, productos y/o servicios de una organización y compararlos con los mejores procesos, productos y servicios que se puedan encontrar. Su objetivo es establecer metas ambiciosas pero alcanzables para mejorar el objeto de la comparación, así como diseñar y implantar los planes de acción para lograr y mantener el mismo o un nivel superior de eficacia y resultados que los alcanzados por los mejores (COTEC, 1998)<sup>6</sup>. Puede formar parte de un sistema de vigilancia e inteligencia de la organización, utilizado como soporte para la gestión de la innovación.

### ***Buenas Prácticas o Mejores Prácticas***

- YSA, CORTADA y CRUSELLAS (2003: 7)<sup>7</sup> definen una buena práctica en el ámbito local como “... 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”. Existen diversas iniciativas de buenas prácticas recogidas en los llamados “bancos de buenas prácticas”<sup>8</sup>.

encias y perspectivas de futuro”, en *Curso de Verano Universitat Jaume I* (Valencia), julio de 2006.

6 Ver FUNDACIÓN COTEC y otros (1998). *TEMAGUIDE: Pautas Metodológicas en la Gestión de la Tecnología y la Innovación*, <http://www.cotec.es>. Para más información se puede revisar el texto de ARMILLO, M. (2004). “Buenas prácticas de gestión pública en América”, en *IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2 - 5 Nov. 2004*, pp. 1-18.

7 Ver YSA, T., CORTADA, M<sup>a</sup> y CRUSELLAS, E. (Coord.) (2003). “Criterios para detectar buenas prácticas locales”, en *Document Pi i Sunyer*, N<sup>o</sup> 25: 1-37.

8 Diversos ejemplos se podrían analizar a través de la experiencia de la Fundación Pi i Sunyer. Disponible en [http://www.bancdebonespractiques.org/index.php?tipo\\_practica=bona](http://www.bancdebonespractiques.org/index.php?tipo_practica=bona)

### ***Compra Pública de Tecnología***

- Es la compra pública de tecnología para su adaptación e integración en los procesos de la administración destinada a la mejora de la eficiencia y efectividad en la producción de bienes y en la entrega de servicios públicos. Aunque la tecnología adquirida ya no sea innovadora en el mercado, sin embargo sí que es una innovación vista desde la perspectiva de la administración ya que incorpora a los empleados públicos a procesos innovadores surgidos de la aplicación de la tecnología a un contexto específico (Koch, 2005)<sup>9</sup>. Tiene especial relevancia la Compra Pública de TIC<sup>10</sup>.

### ***CPTi, Compra Pública de Tecnología Innovadora***

- Es una herramienta o política de fomento de la innovación desde y hacia la administración, que se da cuando una entidad pública aprueba un pedido de un producto o sistema que no existe en ese momento, pero que se puede desarrollar probablemente en un periodo de tiempo razonable. Requiere el desarrollo de tecnología nueva o mejorada para poder cumplir con los requisitos demandados por el comprador (Edquist y Hommen, 2000)<sup>11</sup>. Así, por ejemplo, la CPTi TIC es una herramienta de gran potencial para fomentar la innovación y el crecimiento del sector TIC en una región determinada mediante la demanda temprana de tecnologías informáticas y de telecomunicaciones<sup>12</sup>.

### ***Creatividad***

- La creatividad es el fundamento y la base de la innovación y consiste en la “habilidad de coger objetos existentes y recombinarlos para un nuevo uso, o

9 Ver KOCH, P.M. y otros (2005). “On Innovation in the Public Sector”, en *Proyecto PUBLIN, Innovation in Public Sector*. Publin Report D.20. 2005. Disponible en <http://www.step.no/publin/>

10 Ver FUNDACIÓN COTEC (2006). *La compra pública de tecnología innovadora en TIC*, <http://www.cotec.es>

11 Ver EDQUIST, Ch. y HOMMEN, L. (2000). *Public technology procurement and innovation*, Boston: Kluwer Academic.

12 Ver FUNDACIÓN COTEC, 2006.

como solución a un problema dado”, de tal manera, se puede “producir de la nada algo nuevo” (Paniagua, 2001)<sup>13</sup>. Otras definiciones del término lo describen como “el proceso de darse cuenta del problema, buscar posibles soluciones, hacer hipótesis, probar y evaluar; para esto se buscan ideas originales, un punto de vista diferente y se busca romper el orden del molde, “recombinar ideas y ver nuevas relaciones entre ellas” (Torrance, 1969)<sup>14</sup>; la “habilidad de innovar y crear nuevas ideas”, “habilidad de combinar el conocimiento de una nueva forma que puede tener uso práctico y valor añadido”, “originalidad e imaginación”, “descubrimiento o recombinación de ideas”, “destreza necesaria en el desarrollo de una innovación” y “capacidad que lleva a soluciones efectivas” (Higgins, 2000)<sup>15</sup>. Así gestionar, estimular, canalizar y crear espacios seguros de creatividad dentro de las administraciones, se convierte en un aspecto clave para la innovación.

### ***Crowdsourcing***

- El *crowdsourcing* es una forma de aplicar la “innovación abierta” y representa el acto de una entidad de tomar una función que alguna vez pudo ser realizada por los empleados y subcontratarla a una red (generalmente grande y no definida) de personas en la forma de un llamado o desafío abierto, a cambio de una recompensa material o no. Puede tener la forma de producción colaborativa, pero con frecuencia es llevada a cabo por individuos aislados. Su prerrequisito fundamental es el uso del formato de solicitud abierta y una larga red de potenciales “trabajadores” (Jeff Howe, 2006-2008)<sup>16</sup>. El *crowdsourcing* aplicado a la resolución de problemas se basa en la sabiduría de las multitudes o en cómo la agregación de ideas e información de un grupo, proporciona soluciones con frecuencia mejor de lo que podrían ser hechas por un miembro de un grupo (Surowiecki, 2004)<sup>17</sup>. Es una alternativa al *in-*

13 Ver PANIAGUA, E. (2001). “La creatividad y las tecnologías de la información y las comunicaciones”, en *Anales de Documentación*, Nº 4. Disponible en <http://biblioteca.rrp.upr.edu>.

14 Ver TORRANCE, E.P. (1969). *Creativity. What Research says to the Teacher. Series Nº. 28*, Washington, DC: National Education Association.

15 Ver HIGGINS, M. y MORGAN, J. (2000). *The Role of Creativity in Planning the ‘Creative Practitioner’*, en *Planning Practice and Research*, Vol 15. Nº 1-2: 117-127.

16 Ver HOWE, J. (2006). “The Rise of Crowdsourcing”, en Revista Wired 14.06.

17 Ver SUROWIECKI, J. (2004). *The Wisdom of Crowds: Why the Many Are Smarter Than the Few*

*sourcing* (ejecución interna) o al *outsourcing* (subcontratación). Su aplicación en el e-gobierno<sup>18</sup> se puede dar, entre otros campos, en los procesos abiertos de elaboración de planes, búsqueda abierta de soluciones para un problema, banco de ideas, concursos públicos de ideas o la producción colaborativa de contenidos entre otros. Así tenemos, por ejemplo, proyectos de recogida de incidencias en el mobiliario de la ciudad, ideas para analizar y usar los datos que recoge la Administración (proyecto “Show us a Better Way” del Gobierno Británico), o para recibir ideas sobre los objetivos políticos en los que trabajar (“Change.gov” del presidente electo Obama o “Banco de Ideas” del Ayto de San Sebastian)

<b>D</b>	<i>e-Democracia</i>
----------	---------------------

***e-Democracia***

- La e-Democracia o democracia electrónica, es el proceso de innovación surgido de aplicar las TIC con el objetivo de mejorar y fortalecer la confianza pública en el gobierno y los procesos democráticos y mejorar las relaciones entre el gobierno y sus ciudadanos a través del incremento en la transparencia y del rendimiento de cuentas de los representantes electos, así como proporcionar nuevas posibilidades para el involucramiento de los ciudadanos, ofreciendo su capacidad para enlazar a los ciudadanos con sus representantes sin restricciones de localización o tiempo. Los ciudadanos forman parte activa en el proceso de hacer política. No son vistos como pasivos, si no como proactivos con la posibilidad de proponer opciones políticas y conformando un diálogo político (UNESCO, 2005)<sup>19</sup>. El concepto de e-Democracia, incluye procesos como la e-participación, el voto electrónico, la discusión y los foros de debate en Internet, la participación a través de las TIC en las decisiones y debates políticos, la transparencia a través de Internet o los blogs de representantes públicos. La e-Democracia es una extensión natural de la e-Gobernanza.

---

*and How Collective Wisdom Shapes Business, Economies, Societies and Nations*, Doubleday Books.

18 Otras aplicaciones del *crowdsourcing* en el sector público se pueden encontrar en BRABHAM, D. (2008). *Crowdslapping the Government*, University of Utah; BRABHAM, D. (2008). *Crowdsourcing the Public Participation Process for Planning Projects*, University of Utah. Disponibles en <http://utah.academia.edu/DarenBrabham/>

19 Ver UNESCO (2005). *E-Governance Capacity Building Project*. Disponible en [http://portal.unesco.org/ci/en/ev.php-URL\\_ID=6289&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/ci/en/ev.php-URL_ID=6289&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html)

### **Gobernanza**

- Aunque algunas instituciones (NU, 2008: 1-24) consideran el concepto de gobernanza como “concepto neutro”, a través de sucesivos estudios (Cerrillo, 2005)<sup>20</sup> se ha demostrado que no hay nada más intencionado y complejo que la gobernanza. Intencionado porque hace referencia a mecanismos de relación entre actores público, privados y sociales; complejo porque define nuevos marcos de interacción en red, además de estructuras de legitimidad multinivel que se derivan de la propia legitimidad de los sistemas políticos. Si a un concepto tan polisémico (como el de la innovación) lo situamos en un contexto local, gobernanza local, obtenemos una definición más concreta, como la que nos ofrecen SUBIRATS y TOMÀS (2007: 102)<sup>21</sup>, citando a BAGNASCO y LE GALÈS (2000): “la gobernación urbana se define como un proceso coordinado de actores, grupos sociales e instituciones con intención de alcanzar unos objetivos que se discutieron colectivamente y se definieron en entornos fragmentados”.

### **e-Gobernanza**

- La e-Gobernanza es el resultado de aplicar las tecnologías de la información y las comunicaciones a la gobernanza. Esto es la realización de los procesos en que el gobierno (procesos políticos, desarrollo de políticas, diseño de programas y prestación de servicios) interacciona con su entorno más amplio (político, social y administrativo) a través de medios electrónicos para facilitar un proceso transparente, rápido y eficiente en la diseminación de información al público y para desarrollar las actividades administrativas gubernamentales. Es un concepto más amplio que el de e-gobierno ya que puede conllevar un cambio en la forma en la que los ciudadanos y el entorno se relacionan con el gobierno y unos con otros. Puede generar nuevos conceptos de ciudadanía,

20 Ver CERRILLO, A. (Coord.) (2005). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Madrid: INAP.

21 Ver SUBIRATS, J. y TOMÀS, M. (2006). “Os gobiernos locais en contornos locais e en rede. Experiencias comparadas: o caso de Barcelona”, en ROJO, A. y VARELA, E. (Dir.). *A Gobernanza Metropolitana*, Santiago de Compostela: Consellería de Presidencia, Administracións Públicas e Xustiza (Xunta de Galicia), pp. 89-128.

tanto en término de necesidades del ciudadano como de responsabilidades. Su objetivo por tanto es empoderar, capacitar y hacer partícipe al ciudadano (UNESCO, 2005)<sup>22</sup>. La e-gobernanza, en consecuencia, implica mejorar los aspectos de interacción gobierno-ciudadanos a través de las buenas prácticas de información ciudadana en la red, y desde la generación de seguridad en las interacciones y profundización en los mecanismos de confianza a través de los ámbitos de prestación de los e-servicios (BENNETT y HOWARD, 2007: 1-24)<sup>23</sup>.

### ***Generador(es) de procesos de innovación***

- Los factores generadores o conductores de la innovación son todos aquellos elementos internos o externos que generan una presión que dispara o promueve un proceso de innovación. Entre ellos se encuentran el avance en los desarrollos científicos y tecnológicos, los cambios sociales y/o políticos, la legislación o la opinión pública. Así, por ejemplo, el desarrollo científico y tecnológico permite la innovación tecnológica gracias a la introducción de la disponibilidad de nuevas tecnologías en la administración, que pueden proporcionar a su vez una oportunidad para otra forma de innovación: de procesos, organizativa, de prestación de servicios, de interacción con el sistema (la ciudad, sus ciudadanos y sus entidades) (Per M. Koch, 2005)<sup>24</sup>. Además del factor científico-tecnológico otros generadores de la innovación son el empuje o demanda política; la necesidad de resolver un problema; la necesidad de mejorar la efectividad, la eficiencia y la competitividad; el crecimiento de una cultura de la supervisión y el seguimiento; o los nuevos modelos desarrollados por organizaciones sin ánimo de lucro o empresas privadas y que pueden ser adoptados por organismos públicos (Per M. Koch y otros, 2006)<sup>25</sup>.

22 Ver UNESCO (2005). *E-Governance Capacity Building Project*. Disponible en [http://portal.unesco.org/ci/en/ev.php-URL\\_ID=4404&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/ci/en/ev.php-URL_ID=4404&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html)

23 BENNETT, 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. Disponible en <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UNPAN/UNPAN028645.pdf>

24 Ver KOCH, 2005. Disponible en <http://www.step.no/publin/>

25 Ver KOCH, 2006. Disponible en <http://www.step.no/publin/>

### ***Gestión de la Innovación***

- La gestión de la innovación es el conjunto de procesos sistemáticos que las organizaciones usan para desarrollar nuevos y mejorados servicios, productos o procesos.

### ***Gestión del Conocimiento***

- La gestión del conocimiento (*knowledge management* -KM-) trata de gestionar la información en una organización para obtener el mayor conocimiento con el objeto de encontrar y aplicar respuestas innovadoras a viejas y nuevas preguntas. Las TIC constituyen uno de los tres bloques constructivos importantes de la Gestión del Conocimiento. Los otros dos son las personas (capital humano) que usan el conocimiento, y los procesos que han sido desarrollados para habilitar y mejorar la captura y la distribución del conocimiento en la organización (BSI, 2004<sup>26</sup> y McNabb, 2006<sup>27</sup>). El KM está vinculado al concepto de “organizaciones de aprendizaje” (*learning organizations*), incluidas las instituciones públicas (PUMA, 2003: 1-54)<sup>28</sup>.

<b>H</b>	<i>Habilitador(es), Factor(es)</i>
----------	------------------------------------

### ***Habilitador(es), Factor(es)***

- Los factores que facilitan o habilitan el despegue y diseminación de una innovación o de una cultura innovadora en una organización son, entre otros: el apoyo a la innovación desde arriba; el incremento de las recompensas y del reconocimiento a los equipos e individuos innovadores; la diversidad de los equipos de trabajo en términos de áreas de conocimiento y experiencia; el aprendizaje continuo de la innovación mediante la observación de lo que se hace externamente; la asunción de que la innovación es una responsabilidad de todos; la existencia de un sistema de evaluación de la innovación; la visión

26 Ver también BRITISH STANDARDS INSTITUTION (2004). *Knowledge Management in the Public Sector*, BSI.

27 Ver McNABB, D.E. (2006). *Knowledge Management in the Public Sector: A Blueprint for Innovation in Government*, Ed. Sharpe, Inc.

28 Ver PUMA (2003). *The Learning Government: Introduction and draft results of the survey of knowledge management practices in Ministries/Departments/Agencies of Central Government*, Public Management Committee, Gov/PUMA(2003)1: 1-24.

y creación de espacios seguros para experimentar; el involucramiento de los usuarios finales en todas las fases; la observación de los puntos de vista de todas los actores internos y externos interesados; la disponibilidad de personal con un amplio rango de perfiles, capacidades y competencias; así como el aprendizaje en la gestión del riesgo y su aceptación (Borins, 2001<sup>29</sup> y Koch, 2005)<sup>30</sup>.

<b>I</b>	<i>I+D+i; Inhibidor(es) de la Innovación, Factor(es); Innovación; Innovación Abierta; Innovación Administrativa; Innovación Bottom-Up; Innovación centrada en el ciudadano/usuario; Innovación Estratégica o Política; Innovación Incremental; Innovación liderada por el ciudadano; Innovación no tecnológica; Innovación orientada a la eficiencia; Innovación orientada a la necesidad; Innovación Radical; Innovación Tecnológica; Innovación Top-Down; Innovación Transformadora o Sistémica; Innovación, Herramientas; Innovación, Niveles o grados de Innovación; Innovación, Tipos de Innovación; Intangibles, Gestión de Intangibles</i>
----------	---

### ***I+D+i***

- Acrónimo para Investigación, Desarrollo e Innovación. Se entiende por *investigación* la indagación original planificada que persiga descubrir nuevos conocimientos y una superior comprensión en el ámbito científico y tecnológico. Se entiende por *desarrollo* la aplicación de los resultados de la investigación o de cualquier otro tipo de conocimiento científico para la fabricación de nuevos materiales o productos o para el diseño de nuevos procesos o sistemas de producción, así como para la mejora tecnológica sustancial de materiales, productos, procesos o sistemas preexistentes. Se entiende por *innovación* en este contexto, la actividad cuyo resultado sea la obtención de nuevos productos o procesos de producción o mejoras sustanciales de los ya existentes mediante la aplicación de desarrollos tecnológicos. Se considerarán nuevos aquellos productos o procesos cuyas características o aplicaciones, desde el punto de vista tecnológico, difieran sustancialmente de las existentes con anterioridad<sup>31</sup>.

29 Ver BORINS, S. (2001). "Encouraging innovation in the public sector", en *Journal of Intellectual Capital*, Vol. 2, N° 3: 310-319.

30 Ver KOCH, 2005. Disponible en <http://www.step.no/publin/> y <http://www.slideshare.net/perkoch/publin-innovation-in-the-public-sector>

31 Ver Wikipedia (<http://www.wikipedia.org>).

### ***Inhibidor(es) de la Innovación, Factor(es)***

- Los factores inhibidores son todas aquellas barreras al desarrollo de la innovación en el sector público y que se pueden clasificar dependiendo de su origen en: barreras que surgen desde dentro de la organización/burocracia; obstáculos que surgen principalmente en el entorno político; y barreras que existen en el entorno externo (Borins, 2001)<sup>32</sup>. Las más habituales son fundamentalmente las de carácter interno y entre ellas podemos encontrar aquéllas debidas al tamaño y complejidad, la herencia y el patrimonio, la aversión al riesgo de los equipos políticos y técnicos, la resistencia profesional y los silos organizativos, la escala y fatiga del cambio, la ausencia de recursos, la ausencia de la capacidad de desarrollo del conocimiento organizativo, la resistencia de la opinión pública o de los ciudadanos al cambio (Koch, 2005)<sup>33</sup>. A estos podríamos añadir las presiones en los plazos de entrega y la carga administrativa diaria; los horizontes de planificación y presupuestarios a corto plazo; escasos incentivos y recompensas para innovar; la baja experiencia en la gestión del cambio o del riesgo activo; la resistencia a cancelar programas o estructuras organizativas fallidas; o las tecnologías disponibles estranguladas en su utilización por las disposiciones organizativas o culturales (Mulgan y Albury, 2003)<sup>34</sup>.

### ***Innovación***

- La innovación de forma simplificada es “nuevas ideas que funcionan” (Mulgan y Albury, 2003)<sup>35</sup>. La innovación exitosa es la creación, el desarrollo, la implantación de un nuevo producto, proceso, servicio o forma de prestación cuyo resultado son mejoras significativas en la eficiencia, la efectividad o la calidad (Mulgan y Albury, 2003). Se puede aplicar a productos, procesos, servicios, procesos de gestión, procesos de producción o al diseño de una organización. Con frecuencia es más vista al nivel de producto o proceso,

32 Ver BORINS, 2001: 310-319.

33 Ver KOCH, 2005. Disponible en <http://www.step.no/publin/> y <http://www.slideshare.net/perkoch/publin-innovation-in-the-public-sector>

34 Ver MULGAN, G. y ALBURY, D. (2003). “Innovation in the Public Sector”, en *Strategy Unit, Cabinet Office. Government of the United Kingdom*. October 2003. Disponible en [http://www.cabinetoffice.gov.uk/strategy/work\\_areas/innovation.aspx](http://www.cabinetoffice.gov.uk/strategy/work_areas/innovation.aspx)

35 Ver MULGAN y ALBURY, 2003.

donde la innovación en el producto satisface las necesidades del usuario, y la innovación en el proceso mejora la eficiencia y la efectividad. La innovación está ligada a la creatividad, e incluye recoger nuevas ideas y convertirlas en realidad a través de la invención, la investigación y el desarrollo de un nuevo producto (BNET Business Dictionary)<sup>36</sup>. Se suele hacer típicamente una distinción entre invención, una idea que se manifiesta, e innovación, ideas que se aplican con éxito (McKeown, 2008)<sup>37</sup>.

### ***Innovación abierta***

- El concepto de innovación abierta surge de aprovechar ideas y desarrollos externos a la empresa, así como ceder algunos de los resultados obtenidos internamente en contraste con la innovación cerrada en la que el proceso innovador se desarrolla internamente, sin contacto con el exterior. (Chesbroug, 2003)<sup>38</sup>. Alianzas, redes y transferencia de tecnología son palabras clave de la innovación abierta. Uno de los más importantes tipos de innovación abierta aplicables al sector público es la innovación guiada por el ciudadano (*citizen-driven innovation*)<sup>39</sup>.

### ***Innovación administrativa***

- La innovación administrativa es el medio para mejorar el desarrollo de la administración pública, es decir, el desarrollo es el fin a alcanzar en las innovaciones administrativas (Ospina, 1993)<sup>40</sup>. La innovación administrativa comprende aspectos como una mejoría en la coordinación, tanto entre las unidades administrativas en los niveles horizontal y vertical. La coordinación permite una mejora en la jerarquización de la gestión pública. En el proceso

---

36 Ver BNET. *Business Dictionary and Resources*. Disponible en <http://resources.bnet.com/index.php?q=innovation>

37 Ver McKEOWN, M. (2008). *The Truth About Innovation*, Ed. Prentice Hall.

38 Ver CHESBROUG, H. (2003). *Open Innovation: The New Imperative For Creating and Profiting from Technology*, Boston: Harvard Business School Press.

39 Ver también FUGLSAN, L. (2008). "Capturing the benefits of open innovation in public innovation: a case study", en *International Journal of Services Technology and Management*, Vol. 9. Nº 3-4: 234-238.

40 Ver OSPINA, S. (1993). "Gestión, Política Pública y Desarrollo Social: Hacia la Profesionalización de la Gestión Pública", en *Gestión y Política Pública*, Vol II, Nº 1, (México), enero-junio de 1993.

de innovación se requiere también una mejora en la gestión de los recursos humanos (Ávalos, 1995)<sup>41</sup>. Otro aspecto de la innovación es la descentralización y desconcentración. Ambas políticas responden tanto a criterios administrativos como político-institucionales. En los primeros, se encuentra el fortalecimiento de las gestiones locales con una elevada participación ciudadana (Lahera, 1994)<sup>42</sup>.

### ***Innovación Bottom-Up***

- O innovación de abajo hacia arriba. Es la innovación que surge desde el ciudadano, el empleado público o los niveles intermedios de gestión (Koch 2005)<sup>43</sup>.

### ***Innovación centrada en el ciudadano/usuario***

- El término innovación centrada en el usuario (Von Hippel, 2005)<sup>44</sup> hace referencia a aquellos procesos en los que los servicios o productos se diseñan pensando en el usuario final. Está estrechamente relacionado, aunque no es sinónimo, con la innovación guiada por el ciudadano. En esta última se hace mayor hincapié en el ciudadano como origen y fuente del proceso de innovación, haciéndose mayor hincapié en la primera en el ciudadano como destino y objeto de la innovación. Los *Living Labs* son un ejemplo de centros focalizados en la innovación centrada y guiada por el usuario.

### ***Innovación Estratégica o Política***

- Es uno de los tipos de innovación que se puede dar en el sector público. Son aquellas nuevas misiones, objetivos, estrategias o razonamientos que proporcionan un cambio respecto a la realidad actual (IDEA, 2005)<sup>45</sup>.

41 Ver AVALOS, R. (1994). “La Crisis de los Paradigmas en la Administración Pública”, en *Revista de Administración Pública*, Nº 86 (México), INAP.

42 Ver LAHERA, E. (1994). “Nuevas Orientaciones para la Gestión Pública”, en *Revista de la CEPAL*, Nº 52: 33-47.

43 Ver KOCH, 2005. Disponible en <http://www.step.no/publin/> y <http://www.slideshare.net/perkoch/publin-innovation-in-the-public-sector>

44 Ver VON HIPPEL, E. (2005). *Democratizing Innovation*, Boston: MIT Press.

45 Ver iDEA (2005). *Innovation in Public Services. A Literature Review*, IDEa, Improvement and Development Agency for Local Government. Local Government Association

### ***Innovación Incremental***

- Es la innovación que supone cambios menores en los servicios o procesos existentes. La mayoría de las innovaciones son incrementales por naturaleza, y son todas aquellas que raramente cambian la estructura de las organizaciones o las relaciones dentro de la organización o entre organizaciones. Las innovaciones incrementales, sin embargo, son críticas para la mejora en el sector público, ya que contribuyen con pequeñas pero continuas mejoras en los servicios, ajustando los servicios a la medida de las necesidades locales o de los individuos para obtener la mejor relación valor-coste (IDEA, 2005)<sup>46</sup>. Es uno de los tipos de innovación clasificada según su impacto.

### ***Innovación liderada por el ciudadano***

- La innovación guiada por el ciudadano es el proceso por el cual una persona o una entidad desarrolla una innovación personal o con recursos propios porque los productos o servicios existentes no satisfacen sus necesidades. Es un fenómeno de abajo-arriba (*bottom-up*) y permite a una entidad identificar qué están haciendo ya sus usuarios más avanzados y comprender qué significan sus innovaciones para el futuro de la entidad. Se ha identificado como uno de los tipos de innovación más importantes y críticas (Von Hippel, 1988<sup>47</sup>). Entre estos tipos de innovación nos encontramos, por ejemplo, con servicios promovidos por asociaciones al no prestarlos la administración (comedores sociales, divulgación científica,...), nuevos usos no planificados de los servicios de la ciudad, los blogs de asociaciones de vecinos para decidir sobre el futuro de su barrios, las webs de denuncia de deficiencias en las calles o el mobiliario urbano de una ciudad o aquellas desarrolladas por los ciudadanos que informan sobre distintos servicios de transporte público.

### ***Innovación no tecnológica***

- Es la innovación que abarca los aspectos “no tecnológicos” como pueden ser los aspectos estratégicos de modelo de “negocio”, de gestión, organización y

---

of the United Kingdom. 2005. Disponible en <http://www.idea.gov.uk/idk/aio/1118552>

<sup>46</sup> Ver iDEA, 2005. Disponible en <http://www.idea.gov.uk/idk/aio/1118552>

<sup>47</sup> Ver VON HIPPEL, E. (1988). *The sources of innovation*, Oxford (New York): Oxford University Press. Disponible en línea en <http://web.mit.edu/evhippel/www/books/sources/Sofl.pdf>

participación creativa; de motivación y formación de los recursos humanos, de intangibles, de calidad, de sostenibilidad en los procesos, de diseño, optimización y desarrollo de productos y servicios; de comunicación y marketing; sin los cuales, la incorporación exclusivamente de innovación tecnológica no alcanza a toda la cadena de valor, como proceso socio-económico integrado, y no proporciona ventajas competitivas (Mila, 2005)<sup>48</sup>. En el ámbito del sector público es frecuente simplificar el concepto de innovación no tecnológica asimilándolo al de innovación administrativa.

### ***Innovación orientada a la eficiencia***

- Es el proceso de innovación que surge con el objeto de conseguir que un producto, un servicio o un proceso ya existente sea más eficiente (Halvorsen y otros, 2005)<sup>49</sup>.

### ***Innovación orientada a la necesidad***

- Es el proceso de innovación que surge para resolver una necesidad o un problema específico (Halvorsen y otros, 2005)<sup>50</sup>.

### ***Innovación Radical***

- Es uno de los niveles de clasificación de la innovación en base a su impacto. Son las innovaciones que o bien conllevan el desarrollo de nuevos servicios o bien la introducción de nuevas formas de hacer las cosas en términos de procesos organizativos o prestación de servicios. Aunque no alteran la dinámica en conjunto de un sector, pueden hacer posible una mejora significativo de rendimiento para la organización que innova y alterar las expectativas de los usuarios del servicio (iDEA, 2005)<sup>51</sup>.

48 Ver MILA, M.A. (2005). “La Innovación Estratégica, Más Allá de la Tecnología en INFORME: Investigación y Ciencia en Castilla La Mancha”, en *Añil: Cuadernos de Castilla La Mancha*, Nº 29: 54-55. Disponible online.

49 Ver HALVORSEN, Th. y otros (2005) . *On The differences between public and private sector Innovation*. Proyecto PUBLIN, Innovation in Public Sector. Publin Report D.9. 2005. Disponible en <http://www.step.no/publin/>

50 Ver iDEA, 2005. Disponible en <http://www.idea.gov.uk/idk/aio/1118552>

51 Ver iDEA, 2005. Disponible en <http://www.idea.gov.uk/idk/aio/1118552>

### ***Innovación Tecnológica***

- Es aquella innovación que surge de la aplicación de nuevas tecnologías en los procesos, productos o servicios. Se considerarán nuevos aquellos productos o procesos cuyas características o aplicaciones, desde el punto de vista tecnológico, difieran sustancialmente de las existentes con anterioridad<sup>52</sup>.

### ***Innovación Top-Down***

- O innovación de arriba hacia abajo. Es el proceso de innovación que surge desde los órganos de dirección o gestión más altos en la jerarquía organizativa (Koch 2005)<sup>53</sup>.

### ***Innovación Transformadora o Sistémica***

- Es aquella innovación que da lugar al surgimiento de nuevas estructuras de trabajo y a nuevos tipos de organización, transformando sectores enteros, y cambiando dramáticamente las relaciones entre organizaciones. Estas innovaciones pueden tardar décadas en alcanzar su potencial completo, y requieren cambios fundamentales en la estructura cultural, social y organizativa. Son ejemplo de innovación transformadora la “agencialización” de los gobiernos, la gobernanza distribuida o la delegación de competencias en otras entidades (IDEA, 2005)<sup>54</sup>.

### ***Innovación, Herramientas***

- En el ámbito de la gestión pública, existen un conjunto de herramientas ampliamente reconocidas como útiles a la hora de introducir innovación en la gestión. Entre ellas podemos citar la planificación estratégica, la gestión total de la calidad, el *benchmarking*, la gestión y medición del rendimiento, la gestión de equipos, la privatización (Cohen y Emicke, 1998)<sup>55</sup>, la cooperación público-privada y la gestión de intangibles y del conocimiento. Desde el punto de vista de innovación en los procesos y servicios nos encontramos con herra-

52 Ver Wikipedia (<http://www.wikipedia.org>)

53 Ver KOCH, 2005. Disponible en <http://www.step.no/publin/> y <http://www.slideshare.net/perkoch/publin-innovation-in-the-public-sector>

54 Ver iDEA, 2005. Disponible en <http://www.idea.gov.uk/idk/aio/1118552>

55 Ver COHEN, S. y EMICKE, W. (1998). *Tools for Innovators: Creative Strategies for Strengthening Public Sector Organizations*, San Francisco: Jossey-Bass.

mientas como los sistemas de vigilancia e inteligencia (estratégica, competitiva, de “mercado”, tecnológica), el análisis del valor, la reingeniería de procesos o la compra pública e incorporación de tecnología innovadora y TICs.

### ***Innovación, Niveles o grados de Innovación***

- Los niveles de innovación representan los distintos grados o alcance de la aplicación de aquella. La innovación así puede clasificarse según su alcance como incremental, radical, transformadora o sistémica (Mulgan y Albury, 2003)<sup>56</sup>. Estos tres grados son a veces descritos en base al efecto de discontinuidad que provocan en los hábitos del usuario como “sostenidas” o “continuas” (cambios mínimos en los patrones de uso o características del producto); “dinámicamente continuas”; y “discontinuas” o “disruptivas” (producto nuevo con función nueva y nuevos patrones de uso). A la innovación transformadora, discontinua o disruptiva se la conoce en los círculos de innovación como la “I grande”, mientras que a la innovación incremental, sostenida o continua se le suele denominar como la “i pequeña”.

### ***Innovación, Tipos de Innovación***

- La innovación puede clasificarse según su origen o procedencia, según su destino o área de aplicación, según los medios utilizados para generarla o según su finalidad. Existen cinco tipos de innovación en el sector público según su área de aplicación: la innovación en el área política/estratégica, la innovación en los servicios o productos, la innovación en la prestación de servicios, la innovación en los procesos y la innovación en la interacción con el sistema (poder “blando”, redes, descentralización organizativa,...). Así mismo la innovación se puede clasificar según los medios que se aplican en innovación tecnológica o en innovación no tecnológica. En cuanto a la procedencia de la innovación esta puede originarse desde los niveles superiores (*top-down*) o desde los niveles inferiores (*bottom-up*) de la cadena de elaboración y su destino puede ser la resolución de una necesidad o la obtención de una mejora (IDEA, 2005)<sup>57</sup>.

56 Ver MULGAN y ALBURY, 2003. Disponible en [http://www.cabinetoffice.gov.uk/strategy/work\\_areas/innovation.aspx](http://www.cabinetoffice.gov.uk/strategy/work_areas/innovation.aspx)

57 Ver iDEA, 2005. Disponible en <http://www.idea.gov.uk/idk/aio/1118552>

### ***Intangibles, Gestión de Intangibles***

- En el contexto de la innovación, los intangibles son la parte de los activos de la organización que está compuesta por su personal y sus capacidades, conocimientos y su creatividad- y que son fuentes fundamentales de valor y riqueza en una economía basada en el conocimiento (CORDIS, 2002). Los intangibles en el sector público tienen mucha mayor presencia que en el sector privado. Por otro lado y desde un punto de vista más amplio los intangibles en el sector público se pueden clasificar en aquellos relativos a la organización interna (innovación, *know-how*, capital estructural organizativo, cultura corporativa), las relaciones externas (imagen, servicios, calidad del servicio, relaciones de la organización con otros agentes externos), el capital humano (aptitudes de los empleados públicos, conocimientos y aprendizaje permanente, condiciones laborales) y el compromiso social y medioambiental. Por tanto la gestión de intangibles es el proceso a través del cual se incorpora sosteniblemente la sensibilidad de los ciudadanos, entidades con las que se relaciona y trabajadores de la organización al enfoque estratégico organizacional (Bossi, Fuertes y Serrano, 2001)<sup>58</sup>.

<b>L</b>	<i>Legislación y Normativa; Living Labs, Laboratorios vivos</i>
----------	---

### ***Legislación y Normativa***

- La legislación desde el punto de vista de la innovación es uno de los orígenes o disparadores de ésta en el sector público (así la necesidad de incorporar un sistema de monitorización del ruido para cumplir la legislación ambiental) A su vez la legislación o la normativa promulgada desde las administraciones es fuente de innovación o de promoción de la innovación entre la ciudadanía y el sector privado (Koch 2005)<sup>59</sup>. La legislación también puede ser uno de los factores inhibidores de la innovación, por ejemplo, por las barreras o vacíos normativos para introducir nuevos tipos o usos de tecnologías (Mulgan y Albury, 2003)<sup>60</sup>.

58 Ver BOSSI, FUERTES y SERRANO (2001). *El Capital Intelectual en el Sector Público*, Universidad de Zaragoza. Disponible en <http://ciberconta.unizar.es/LECCION/cipub/cipub.htm>

59 KOCH, 2005. Disponible en <http://www.step.no/publin/> y <http://www.slideshare.net/perkoch/publin-innovation-in-the-public-sector>

60 Ver MULGAN y ALBURY, 2003. Disponible en [http://www.cabinetoffice.gov.uk/strategy/work\\_areas/innovation.aspx](http://www.cabinetoffice.gov.uk/strategy/work_areas/innovation.aspx)

### ***Living Labs, Laboratorios vivos***

- Los *Living Labs* son un tipo de PPP donde empresas, organismos públicos, centros de búsqueda y ciudadanos se involucran, mediante el impulso de la Sociedad de la Información, en el proceso de innovación co-creando y validando tecnologías, plataformas, productos, servicios, y modelos de servicio o negocio en entornos y contextos reales y cotidianos. Los *Living Labs* suponen una apuesta por mover la experimentación también fuera de los despachos o los laboratorios hacia entornos reales y con la participación de los ciudadanos. El concepto de *Living Labs* habla de innovación abierta, centrada en el usuario final, incrustada en su entorno social y en el tejido de profesionales y PYMEs que lo conforman en contraste con la innovación hecha en y desde los despachos y laboratorios de la administración, grandes empresas y/o universidades (CatLab, 2009)<sup>61</sup>. Los *Living Labs* pueden estar enfocados hacia la innovación en el sector público (p.ej. el finlandés Lahti *Living Lab* o el catalán CitiLab-Cornellá) o hacia la innovación en otros sectores<sup>62</sup>. Un ejemplo son los proyectos desarrollados por los *Living Labs* para el diseño de un servicio electrónico de la administración que permitir la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones, o involucrar a miembros de la tercera edad en la generación de ideas y validación de soluciones para algún futuro servicio de un centro social (Bergvall-Kåreborn y Ståhlbröst, 2009).

<b>P</b>	<i>Políticas de Innovación; PPP, 3P o Cooperación Público-Privada</i>
----------	---

### ***Políticas de Innovación***

- Las políticas de innovación son todos aquellos roles políticos que son desempeñados por los gobiernos y sus administraciones respecto a la innovación. Se pueden identificar tres roles interrelacionados que configuran las políticas de innovación en el sector público: la innovación política, es decir nuevas iniciativas y orientaciones políticas; las innovaciones en el proceso de “hacer política”; y la política para promocionar la innovación y su difusión (Mulgan y Albury, 2003)<sup>63</sup>.

61 Ver CATLAB (2009). *Red Catalana de Living Labs. 2009*. Disponible en <http://www.livinglabs-catalunya.cat>

62 Ver más en SHUMACHER, J. y NIITAMO, V-P (2007). *European Living Labs. A new approach for human centric regional innovation*, Berlin Wissenschaftlicher Verlag Berlin Olaf Gaudig & Peter Veit GbR.

63 Ver MULGAN y ALBURY, 2003. Disponible en [http://www.cabinetoffice.gov.uk/strategy/work\\_areas/innovation.aspx](http://www.cabinetoffice.gov.uk/strategy/work_areas/innovation.aspx)

### **PPP, 3P o Cooperación Público-Privada**

- Desde el punto de vista de la innovación el término “cooperación público/privada”, también denominada como PPP o 3P, puede ser definido como cualquier relación basada en la innovación mediante la cual actores públicos y privados contribuyen de forma conjunta con recursos financieros, de investigación, tecnológicos, humanos o de infraestructuras, bien directamente o en especie (Asian Development Bank, 2008)<sup>64</sup>. Las colaboraciones entre los actores públicos y privados o entre los proveedores del sector privado son vistas como estrategias para crear mejores y más efectivos servicios públicos que los que pudiesen ser alcanzados a través de las jerarquías tradicionales. Mediante estas cooperaciones los gobiernos pasan a gestionar redes más que a gestionar una jerarquía.

<b>R</b>	<i>Reingeniería; Readministración</i>
----------	---------------------------------------

### **Reingeniería**

- La reingeniería es el replanteamiento fundamental y el rediseño radical de los procesos de negocio para lograr mejoras dramáticas dentro de medidas críticas y contemporáneas de desempeño, tales como costo, calidad, servicio y rapidez (Hammer y Stanton, 1997)<sup>65</sup>. Se trata pues de abandonar viejos procedimientos o reinventarlos mediante la introducción de innovación tecnológica y no tecnológica para obtener mejoras explícitas y radicales, en el rendimiento y en la satisfacción del destinatario, creando así ventajas competitivas. Así la innovación introducida en los procedimientos y centrada en el ciudadano es aquella que busca reinventar los procedimientos y garantizar la simplificación, la accesibilidad y la reducción radical de trámites y plazos de resolución de cara a los administrados. Un ejemplo de reingeniería en el sector público es la reinención del proceso administrativo necesario para constituir y iniciar la actividad empresarial con el objetivo estratégico de reducir el plazo administrativo a 24 horas, simplificando los trámites y susti-

64 Ver ASIAN DEVELOPMENT BANK (2008). *The Public-Private Partnership HandBook*, Asian Development Bank. Disponible en línea en <http://www.adb.org/Documents/Handbooks/Public-Private-Partnership/default.asp>

65 Ver HAMMER, M. y STANTON S. (1997). *La Revolución de la Reingeniería*, Editorial Díaz de Santos.

tuyendo las autorizaciones previas necesarias de la actividad por las inspecciones posteriores y la presentación de documentación por parte del interesado por el intercambio de datos entre administraciones y otras entidades públicas o privadas mediante sistemas informáticos<sup>66</sup>.

### ***Readministración***

- La readministración sería una apuesta complementaria desde el ámbito público a los procesos de reingeniería privados que no consideran los valores y principios de las instituciones públicas. Esta propuesta surgió en los años 80 y 90 como rechazo a las prácticas “neopresarias” dimanantes de la Nueva Gestión Pública, siendo sus máximos exponentes Bjur y Caravantes (1994<sup>67</sup> y 1997<sup>68</sup>).

S	<i>Sistemas de Vigilancia e Inteligencia; Sociedad de la Información; Sociedad del Conocimiento</i>
---	---

### ***Sistemas de Vigilancia e Inteligencia***

- Es el conjunto de procesos que se encarga de forma organizada, coordinada y sistemática de identificar y analizar las necesidades de la entidad, obtener información relevante del exterior y del interior de la organización (sistema de vigilancia); analizar, procesar y valorar la información, convertirla en conocimiento, difundir este y hacer que fluya (gestión del conocimiento); y usar dicho conocimiento para tomar decisiones, y para proyectar o iniciar procesos (sistema de inteligencia) (Navarra Innova, 2009)<sup>69</sup>. Los ámbitos de

66 Ver también *La Reingeniería en la Administración Pública* del Gobierno de Veracruz-México. Disponible en [http://portal.veracruz.gob.mx/pls/portal/docs/PAGE/FUNCIONARIO/PROFESIONAL\\_/SERVICIO%20PUBLICO%20DE%20CARRERA/CAPACITACION-DELOSSERVIDORESUBLICOS/MATERIAL%20DE%20CONSULTA/REINGENIERIA\\_ADMON\\_PUB.PDF](http://portal.veracruz.gob.mx/pls/portal/docs/PAGE/FUNCIONARIO/PROFESIONAL_/SERVICIO%20PUBLICO%20DE%20CARRERA/CAPACITACION-DELOSSERVIDORESUBLICOS/MATERIAL%20DE%20CONSULTA/REINGENIERIA_ADMON_PUB.PDF) y *Manual para el Análisis, Evaluación y Reingeniería de Procesos en la Administración Pública* del Gobierno Argentino. [http://www.sgp.gov.ar/contenidos/onig/carta\\_compromiso/docs/documentos/reingenieria.pdf](http://www.sgp.gov.ar/contenidos/onig/carta_compromiso/docs/documentos/reingenieria.pdf)

67 Ver BJUR, W. y CARAVANTES, G. (1994). *Reengenharia ó Readministração: Do Util e do Futil nos Processos de Mudança*, Porto Alegre: AGE.

68 Ver BJUR, W. y CARAVANTES, G. (1997). “La readministración en acción: la ejecución de cambios orientados al éxito”, en BAÑÓN, R. y CARRILLO, E. (Comps.). *La nueva Administración Pública*, Madrid: Alianza, pp. 219-239.

69 Ver NAVARRA INNOVA (2009). *Proyecto VIEPRINT*. Disponible en <http://www.navarrainnova.com/es/actualidad/notas-de-prensa/2009/01/23/13521.php>

captación de información comprenden, entre otros, la vigilancia tecnológica (nuevas tecnologías capaces de intervenir en la mejora de productos, servicios o procesos); la vigilancia competitiva (controlar y monitorizar la información estratégica con el fin de garantizar la seguridad de la región, sus ciudadanos, sus empresas y su economía); o la vigilancia del entorno (hechos exteriores que pueden condicionar el futuro en áreas como legislación, la sociedad o el medio ambiente; y que detectados pueden propiciar procesos para obtener una mejora o una ventaja competitiva). Respecto a la innovación, los sistemas de vigilancia e inteligencia son herramientas que ayudan a gestionar e identificar los generadores de innovación, es decir las necesidades u oportunidades de innovar.

### ***Sociedad de la Información***

- Tras múltiples debates en el seno de los organismos internacionales en relación con la Sociedad de la Información (BINDÉ, 2005)<sup>70</sup> se puede considerar a la SI en el contexto global y en él una nueva dimensión de la misma que la UNESCO define como “sociedad mundial de la información” en el cual caben todos los Estados del planeta, y todos los ciudadanos y ciudadanas que acceden y que quedan por acceder a las plataformas de información globales. Conceptos como la “solidaridad digital” o “libertad de expresión” conectan información con conocimiento en una lucha compleja en pro de la reducción de la “brecha digital” y, por ende, del ensanchamiento de la democracia en el mundo.

### ***Sociedad del Conocimiento***

- El concepto de Sociedad del Conocimiento supone una evolución del de Sociedad de la Información, y a él se incorporan aspectos claves relacionados con las dimensiones políticas y de gobernanza. Esta ampliación del concepto impulsa a las Naciones Unidas a recopilar una serie de valores, principios y postulados clave para entender la complejidad del concepto (Naciones Unidas, 2004: 6)<sup>71</sup>: todas las sociedades son sociedades del conocimiento; las so-

70 Ver BINDÉ, J. (2005). Hacia las Sociedades del Conocimiento, UNESCO, pp. 29-73.

71 Ver NACIONES UNIDAS (2004). “El papel del sector público en el desarrollo de la Sociedad del Conocimiento. Informe de la Secretaría”, en Consejo Económico y Social, pp. 1-16.

ciudades del conocimiento deben procurar potenciar al máximo el desarrollo humano; la sociedad del conocimiento debe preconizar los valores de la apertura, la diversidad, la tolerancia y la inclusión, así como respetar la creatividad y aceptar cierto grado de incertidumbre; la sociedad del conocimiento es altamente dinámica; es necesario encontrar puntos de coincidencia entre las perspectivas del “yo” (potenciación del individuo) y las del “nosotros” (potenciación de la sociedad) respecto del desarrollo de la sociedad del conocimiento; las sociedades del conocimiento dependen de su capacidad de asimilar diferentes tipos y formas de conocimiento procedentes de fuentes diversas; el conocimiento social es tan importante como el conocimiento económico o productivo; es necesario que se reconozca que el conocimiento es político; la buena gestión de la sociedad del conocimiento y la política del conocimiento son importantes; es necesario abordar mejor las cuestiones ética y la adopción de iniciativas para evitar usos indebidos y abusos.

T

*TIC; Transparencia Radical; Triple Hélice*

### **TIC**

- Acrónimo para Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. Incluye tecnologías como la informática, la electrónica, las telecomunicaciones y otras tecnologías relacionadas. Las TICs son tecnologías de propósito general (GPT), siendo estas aquellas tecnologías que permiten mejoras que conllevan modificaciones sociales, culturales, organizativas y económicas radicales (siendo comparable a otras GPT como la imprenta, la electricidad, la máquina de vapor o el ferrocarril). Implican cambios fundamentales en los procesos de aquellos que usan el nuevo invento, y dispara nuevos inventos e innovaciones (OCDE, 2007)<sup>72</sup>. Las TIC representan una parte importante (aunque no exclusiva) de las innovaciones tecnológicas.

### **Transparencia Radical**

- La transparencia radical es una nueva aproximación a la gestión pública. Es visto como una forma de crear diálogo en el que todas las decisiones y pro-

72 Ver OCDE (2007). *Broadband and Economy. OECD Meeting The Future of Internet Economy*, OCDE. Disponible en <http://www.oecd.org/dataoecd/62/7/40781696.pdf>

cesos se realizan de forma abierta desde el inicio hasta el final, y con participación de la opinión pública. La transparencia radical es una innovación y es generadora de innovaciones ya que permite obtener nuevos enfoques en los procesos de toma de decisiones a través de la participación pública. Está estrechamente relacionado con la e-Democracia y la e-Gobernanza.

### *Triple Hélice*

- La Triple Hélice o las Redes de Innovación, son una forma de cooperación público-privada (PPP) en el que interviene el sector público, el sector privado y los centros tecnológicos y universitarios (Etkowitz y Leydesdorff, 1996)<sup>73</sup>, que orientada al sector público permite investigar e incorporar, mediante una demanda temprana de soluciones por parte de la administración, innovaciones tecnológicas no existentes en el mercado con el objeto de solucionar un problema o mejorar la realización de un proceso o la prestación de un servicio. ◀◀

---

73 Ver ETKOWITZ, H. y LEYDESDORFF, L. (2000). “The Dynamics of Innovation: From National Systems and “Mode 2” to a Triple Helix of University–Industry–Government Relations”, en *Research Policy*, N° 29 (2):109–23.

### NORMAS DE PUBLICACIÓN DE

EIXO ATLÁNTICO. REVISTA DA EURORREXIÓN GALICIA-NORTE DE PORTUGAL  
EIXO ATLÁNTICO. REVISTA DA EURORREGIÃO GALICIA-NORTE DE PORTUGAL

Segundo acordo do Consello de Redacción de *Eixo Atlántico. Revista da Eurorexión Galicia-Norte de Portugal* (Acta de Reunión do mesmo con data de 17-I-06), establécense as seguintes normas de publicación de orixinais para a Revista:

- Os documentos propostos para a súa publicación deberán ser enviados polos autores a través do correo electrónico ao Eixo Atlántico (galicia.comunicacion@eixoatlantico.com), sinalando: Proposta de Publicación para o nº X de *Eixo Atlántico. Revista da Eurorexión Galicia-Norte de Portugal*. Na súa primeira páxina deberán figurar os seguintes datos: nome, apelidos e institución á que pertencen, título do traballo, breve resumo (100-150 palabras), palabras clave, un breve *currículum vitae* (non máis de 4 liñas) onde se amosen os seus traballos e publicacións máis salientables, así como a dirección de contacto, con teléfono, fax e correo electrónico.
- Os orixinais serán revisados polos avaliadores nomeados entre os membros do Consello de Redacción e do Comité Científico de *Eixo Atlántico. Revista da Eurorexión Galicia-Norte de Portugal*. Estes orixinais poderán ser enviados en calqueira das seguintes linguas: galego, portugués, castelán, inglés e francés, e previa aprobación por parte do Consello de Redacción, serán publicadas na Revista no idioma proposto.
- O formato de entrega do documento será en soporte electrónico en tamaño DIN A4, cun número de palabras do texto que oscilará entre 25.000 e 30.000, a espacia e medio e letra Arial tamaño 12, para a sección de *Estudo Monográfico e Experiencias e Casos*, e de entre 5.000 e 6.000 para a sección de *Noticias e Informacións Eurorexionais*.
- Os cadros e gráficas insertaranse ao final do documento nun apartado nomeado como ANEXO; en todo caso o Consello de Redacción valorará a necesidade final de incorporación dos devanditos cadros á publicación.

- As notas a pe de páxina insertaranse no texto desexado debendo aparecer ao final de cada páxina, numeradas dun xeito correlativo (1, 2, 3...).
- A bibliografía incluírase ao final de cada un dos documentos, no apartado así denominado, coas seguintes características: Primeiro apelido do autor (maiúsculas), nome, ano (distinguindo a, b, c si existen varias publicacións no mesmo ano do autor), título do artigo (entre vírgulas o capítulo do libro), título do libro (en cursiva), título da revista (cursiva), lugar de publicación e editorial (só libros), e números de páxinas: DROR, Y. (1988). *Policy Making Under Adversity*, New Brunswick: Transaction Books // POLLARD, P. (1993). “Central bank independence and economic performance”, *Federal Reserve Bank, of St. Louis Review*, 75, julio-agosto: 21-36. Cando a cita se realiza no texto procederase da seguinte maneira: (Dror, 1988), Dror (1988), (Franklin, Eijk and Marsh, 1995) o (Franklin et al., 1995), cando sexan máis de tres.

**NÚMEROS DE *Eixo Atlántico. Revista da Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal* / *Eixo Atlántico. Revista da Eurorregião Galicia-Norte de Portugal***

Nº 15, Xaneiro-Xuño 2009: *Innovación nas Organizacións Públicas*

Nº 14, Xullo-December 2008: *Desafíos das Políticas de Enerxía*

Nº 13, Xaneiro-Xuño 2008: *Aproximacións á Cooperación Territorial en España e Portugal*

Nº 12, Xullo-December 2007: *A Programación Financeira Comunitaria 2007-2013*

Nº 11, Xaneiro-Xuño 2007: *A Nova Ordenación do Territorio en Galicia e Portugal*

Nº 10, Xullo-December 2006: *Desenvolvemento Sustentable e Territorio na Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal*

Nº 9, Xaneiro-Xuño 2006: *Gobernos e Administracións Locais en Galicia e Portugal*

**NÚMEROS PUBLICADOS NA *Revista de Pensamento do Eixo Atlántico***

Nº 8, Xullo-December 2005: *Aproximacións á gobernanza na Eurorrexión Galiza-Norte de Portugal*

Nº 7, Xaneiro-Xuño 2005: *A Euro-Rexión Norte de Portugal-Galicia no contexto da Política Rexional Europea*

Nº 6, Xaneiro-Xuño 2004: *Reflexións sobre a Política e a Administración na Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal*

Nº 5, Xullo-December 2003: *Segurança no Traballo*

Nº 4, Xaneiro-Xuño 2003: *“A mirada do outro”. Para unha Historia da Educación na Península Ibérica.*

Nº 3, Xaneiro-Xuño 2002: *Protección Civil e Segurança dos Cidadãos*

Nº 2, Xullo-December 2001: *Política urbana: Regeneración, Desenvolvemento Sustentavel e Coesão Social*

Nº 1, Xaneiro-Xuño 2001: *A Escola e a Cidade*

