
Las Trayectorias Modernizadoras de la Administración Pública: Brasil y España

As Trajetórias Modernizadoras da Administração Pública: Brasil e Espanha

The Modernizing Trajectories of the Public Administration: Brazil and Spain

Maria Angeles Abellán-López¹ 

Thiago Ferreira Dias² 

Carmen Pineda Nebot³ 

DOI: 10.22478/ufpb.2525-5584.2020v5n3.54673

Recibido en: 20/08/2020
Aprobado en: 04/10/2020

Resumen: El objetivo de este trabajo es el análisis comparado de las líneas de reformas en la administración pública de Brasil y España durante el último tercio del siglo XX hasta la actualidad. Las principales tendencias de la modernización estudiadas en esta investigación son la *New Public Management*, la gobernanza y la e-administración. La metodología combina el análisis histórico, el método comparado y el acopio documental y empírico de los datos extraídos de ambas administraciones. Entre las conclusiones se destacan semejanzas y singularidades de cada caso. En ambos países, la modernización se inició como respuesta adaptativa a los cambios sociales y las reformas se centraron en la concesión, privatización y externalización de contratos con organizaciones privadas como prestatarias de los servicios públicos. Entre las diferencias se identifican que en Brasil las reformas se concentraron en un período muy breve mientras que en España fueron graduales y en sintonía con la Unión Europea.

Palabras clave: Reforma administrativa; Burocracia; New Public Management, Gobernanza, E-administración.

Resumo: O objetivo deste trabalho é a análise comparativa das linhas de reformas na administração pública do Brasil e da Espanha durante o último terço do século XX até o presente. As principais tendências de modernização estudadas nesta pesquisa são Nova Gestão Pública, governança e administração eletrônica. A metodologia combina a análise histórica, o método comparativo e a coleta documental e empírica dos dados extraídos de

¹ Universitat de València – E-mail: maria.abellann@gmail.com.

² Universidad Federal de Rio Grande do Norte (DAPGS/UFRN) – E-mail: tfde82@gmail.com.

³ Grupo de Trabajo: Espacios Deliberativos y Gobernanza Pública (GEGOP/CLACSO).
E-mail: carmenpinedanebot@hotmail.com.

ambas as administrações. Entre as conclusões estão as semelhanças e singularidades de cada caso. Nos dois países, a modernização começou como uma resposta adaptativa às mudanças e reformas sociais focadas na concessão, privatização e terceirização de contratos com organizações privadas como prestadoras de serviços públicos. Entre as diferenças, identifica-se que no Brasil as reformas se concentraram em um período muito curto, enquanto na Espanha se desenvolveram gradualmente e em sintonia com a União Europeia.

Palavras chave: Reforma administrativa; Burocracia; Nova Gestão Pública; Governança; E-administração.

Abstract: The objective of this work is the comparative analysis of public administration reforms in Brazil and Spain during the last third of the twentieth century to the present. The main trends of modernization studied in this research are New Public Management, governance and e-administration. The methodology combines the historical analysis, the comparative method and the documentary and empirical collection of the data extracted from both administrations. Among the conclusions are similarities and singularities of each case. In both countries, modernization began as an adaptive response to social changes and reforms focused on the granting, privatization and outsourcing of contracts with private organizations as providers of public services. Among the differences are identified that in Brazil the reforms were concentrated in a very short period while in Spain they were gradual and in tune with the European Union.

Keywords: Administrative Reform; Bureaucracy; New Public Management; Governance; E-Administration.

1. Introducción

La acción política necesita un instrumento eficaz para conectarse con la sociedad y ese instrumento es lo que conocemos como Administración Pública, que garantiza la estabilidad del sistema político, el bienestar colectivo y la cohesión social. De esta manera, la actividad administrativa no puede abordarse de manera separada de los objetivos políticos que la fundamentan.

Actualmente, nos hallamos ante un panorama político-administrativo global muy complejo y, en las últimas décadas, se han producido transformaciones profundas que han afectado a la organización, al funcionamiento y a la misma legitimidad de las Administraciones Públicas. Cualquier transformación de la sociedad se refleja en las Administraciones Públicas hasta el punto que se puede afirmar que son las instituciones de las democracias las que más cambios han experimentado en las últimas décadas.

Los cambios sociales, económicos y culturales de las últimas décadas de siglo XX han conducido a un proceso de modernización de las funciones y estructuras de

nuestras organizaciones públicas sin precedentes. En este punto resulta fundamental distinguir la modernización de la reforma administrativa. Cuando hablamos de modernización nos referimos a un proceso de mejora de la actividad pública en términos de eficacia, eficiencia y efectividad, con la finalidad de mejorar la burocracia, los canales de comunicación, la participación e información ciudadana e incrementar la transparencia institucional. La modernización de las Administraciones Públicas tiene como gran objetivo el cumplimiento de los fines que tiene encomendados el aparato estatal para servir a la sociedad y prestar mejores servicios públicos. El fundamento último es la convicción de que no puede haber una buena sociedad sostenible sin una buena administración. Por tanto, la modernización administrativa abarca un proceso complejo y dilatado en el tiempo en el que las Administraciones Públicas deben adaptarse al entorno y reaccionar ante profundos cambios económicos, sociales, tecnológicos y culturales que impactan en el sistema político (Dahrendorf, 1990; García Pelayo, 1991; Moore, 1998; Giddens, 1999; Barzelay, 2002; Stiglitz, 2003; Aguilar Villanueva, 2006). Por otro lado, la reforma administrativa hace referencia a un cambio del diseño institucional de las Administraciones Públicas con modificaciones normativas, procedimentales y presupuestarias en diferente grado.

El Estado contemporáneo es el artífice de la acción estructuradora de la sociedad y, a la vez, su regulador constante en un entorno extremadamente complejo e interdependiente. Esta complejidad no solo afecta a la sociedad, sino también a la misma arquitectura estatal con un aumento de sus estructuras, funciones, órganos, agentes y procesos. Todos los elementos del sistema político administrativo se están transformando constantemente y con ellos se transforma también la sociedad (Abellán-López, 2019).

El modelo contemporáneo de Administración Pública se ha inspirado de cuatro fuentes doctrinales: a) el modelo clásico weberiano burocrático; b) el modelo neo-burocrático que recoge los procesos de decisión racional; c) el modelo institucionalista que destaca la importancia del behaviorismo; y, d) el modelo de elección pública del que hace uso la economía política (Denhardt, 2003).

En el último tercio del siglo XX se han llevado a cabo varias reformas en la Administración Pública en países iberoamericanos y en España, como el correlato necesario de la modernización política interconectada a los procesos de cambios globales. Los Estados se enfrentan a importantes problemas financieros que repercuten en un cuestionamiento de la gestión pública. En medio de este debate han surgido diferentes

líneas de pensamiento político administrativo que defienden un enfoque menos burocrático. En consecuencia, la gestión pública comienza a vincularse a fenómenos como la reducción del déficit fiscal, la calidad de los servicios públicos, la descentralización funcional, la orientación al ciudadano-cliente, los rediseños de procesos, el gerencialismo, la supresión del formalismo y la externalización de servicios. De todo ello, surge una ola reformista en la teoría y en la práctica real de la Administración Pública (Pollit, Van Thiel y Homburg, 2007).

Modernizar la gestión pública se vincula con eliminar la burocracia, dotarla de flexibilidad, calcular los costes económicos reales de las transacciones públicas y aumentar la receptividad hacia el ciudadano (OCDE, 1987; Osborne y Gaebler, 1994). El paradigma postburocrático administrativo emerge en torno al proceso modernizador, como una superación del modelo weberiano de pensar y de actuar en las cuestiones públicas.

En este trabajo se abordarán cuatro de las corrientes administrativas que más impacto han producido en la modernización de las Administraciones Públicas brasileña y española: la nueva gestión pública (NPM en inglés), la gobernanza, la e-administración (también conocida como administración 2.0) y el nuevo servicio público.

El objetivo de este trabajo es un análisis comparado y sistematizado de las principales líneas de modernización implementadas en la Administración Pública de Brasil y España. Los procesos democratizadores de ambos países, coincidiendo con la tercera ola democratizadora (Huntington, 1991), implicaron una modernización político administrativa en profundidad para adecuar sus estructuras a las instituciones democráticas constitucionales. O dicho de otra forma, la modernización administrativa comenzó en ambos sistemas políticos con la adaptación de sus estructuras al nuevo régimen democrático y a una redefinición del papel estatal. De este modo, la presente investigación realiza un recorrido por las trayectorias modernizadoras de las administraciones públicas de Brasil y España, lo que contribuye a ampliar el conocimiento administrativo comparado de los casos seleccionados.

La disposición de este trabajo es la siguiente. Tras esta introducción y la metodología, se ofrece el marco del contexto histórico político de Brasil y España que permitirán captar de manera más afinada la impronta de la modernización administrativa. Seguidamente, el estudio analiza el proceso de la modernización administrativa en Brasil y España, la burocratización de las estructuras públicas y las reformas de la NPM. A

continuación, se identifican las principales innovaciones y reformas que acompañaron la transformación digital en las Administraciones Públicas contemporáneas. Finalmente, se formulan algunos retos para las Administraciones Públicas de Brasil y España en el actual contexto global y digital.

2. Metodología

La presente investigación utiliza el método histórico para hacer un recorrido hasta el presente y el método comparado aplicado a Brasil y España. La estrategia de investigación que se ha seguido es la comparación binaria que se refiere a dos casos: España y Brasil, en la que se destacan las principales semejanzas y diferencias (Morlino, 2010).

La metodología está basada en la revisión bibliográfica sistemática, la sistematización de las experiencias reformistas, el estudio de las instituciones formales y sus rendimientos normativos y procedimentales, así como el análisis documental y empírico de las administraciones brasileñas y españolas (Corbetta, 2010; Marconi y Lakatos, 2010). Se ha estudiado legislación, informes, bases de datos, planes modernizadores sobre gestión pública, boletines oficiales, diversos manuales, normativa de fiscalización y agendas digitales de diversas instituciones nacionales e internacionales. La investigación documental facilita el estudio y aporta información relevante sobre los acontecimientos del pasado y permite el seguimiento y secuenciación cronológica hasta la actualidad. Respecto a la bibliografía, se ha revisitado la literatura sobre reforma y modernización de las administraciones públicas, de las políticas públicas, de la nueva gestión pública, de la gobernanza y la e-administración. Este estudio comparativo de Brasil y España ofrece un gran valor interpretativo y contribuye a un mayor conocimiento de sus trayectorias modernizadoras.

3. Contextualización político administrativa de España y Brasil

Antes de introducirnos de lleno en las principales trayectorias de la modernización político administrativa, parece necesario realizar una contextualización.

La singularidad y la pertinencia de los casos comparados de Brasil y España residen en la coincidencia del inicio de sus procesos de modernización con los cambios políticos derivados del paso del autoritarismo a la democracia. Los procesos transicionales buscaron democratizar las estructuras administrativas para acomodarlas al nuevo sistema político y conseguir la necesaria legitimidad.

A continuación, se ofrece una sumaria visión histórica de España y Brasil que permita captar la recepción de las reformas que se implementaron en ambos sistemas políticos.

En el caso español, cabe destacar que han pasado más de cuarenta años desde el inicio de la transición democrática y el proceso de descentralización política administrativa. Parece conveniente señalar que este tránsito no se trataba de una crisis de régimen sino de un cambio integral del sistema político, social y económico. La crisis de legitimidad del franquismo fue acompañada por un desmantelamiento total de sus instituciones en la que intervinieron un sector de la clase política del mismo franquismo (Linz, 1992; Tezanos, Cotarelo y De Blas, 1993).

El crecimiento económico del tardofranquismo (1962-1975) derivado del Plan de Estabilización de 1959, produjo un desarrollismo tecnocrático y una expansión económica sin precedentes. Así, en la última década franquista se acometieron reformas en la función pública y en la liberalización económica; y se crearon grandes estructuras como la Seguridad Social o el Instituto Nacional de Industria. Este crecimiento de lo público y los cambios sociales condicionaron los ulteriores procesos políticos que coadyuvaron a la transición democrática.

El primer paso consistió en legitimarse tanto de origen como de ejercicio. La legitimidad de origen llegó a través de un consenso político que garantizó una salida democrática y desembocó en la Constitución Española de 1978. La legitimidad de ejercicio implicó que las instituciones del Estado orientasen su actividad administrativa a los fines constitucionales del Estado social y democrático de derecho.

En esta primera fase modernizadora, los esfuerzos se concentraron en la democratización de los aparatos públicos, la descentralización política administrativa y la construcción del Estado de bienestar.

En resumen, las reformas administrativas durante los años ochenta y principios de los noventa fueron poco ambiciosas y con una clara vocación de solucionar aspectos concretos o puntuales. La dimensión del sector público y su racionalización burocrático-administrativa devino en el andamiaje estructural que posibilitó la transición a la democracia cambiando estructuras e instituciones pero sin romper la legalidad formal.

Respecto a Brasil, parece conveniente retroceder un poco más en el tiempo para captar de manera más afinada el papel de la reforma administrativa. De hecho, la modernización administrativa empieza con la ampliación y consolidación del modelo

burocrático en el gobierno federal, en 1936, con la intención de disminuir o neutralizar el patrimonialismo heredado de la monarquía absolutista brasileña (Paludo, 2013). El cambio conducido por Getúlio Vargas (llamado de Revolución de 1930) puso en marcha una transformación que, en términos de cambio administrativo, fue el inicio de un proceso de estandarización de la Administración Pública en aspectos fundamentales de gestión de personas, materiales y financieros (Lima Junior, 1998). Algunos de los aspectos principales de esta época que merecen destacarse son: a) el intento de implantar estructuras gerenciales y de coordinación; b) la aspiración a implantar un proceso de racionalización en la administración; c) el surgimiento de las primeras carreras burocráticas; d) el propósito de adoptar el concurso como forma de acceso al servicio público; e) los cambios en la forma de gestionar los recursos humanos y presupuestarios; f) la implantación de mecanismos de control en la burocracia para romper con el clientelismo y con el patrimonialismo.

En 1937, con la creación del Departamento de Administración del Servicio Público (DASP), que se había previsto en la Constitución de 1937, se pone en marcha uno de los elementos fundamentales de la modernización administrativa brasileña. El DASP será el responsable de la implementación burocrática del país, cuya misión principal era definir y ejecutar la política encargada de la gestión de personal que incluía concursos públicos y la formación técnica necesaria para la utilización de métodos de racionalización en el servicio público y el desarrollo de presupuestos (Lustosa, 2008).

Así, pues, se realizó un primer esfuerzo institucional por combatir el patrimonialismo y aplicar los principios de eficiencia y eficacia en la Administración Pública. No obstante, si bien se impulsaron iniciativas de reforma administrativa, lo cierto es que tuvieron un carácter inacabado. Los posteriores cambios políticos, que combinaban ciclos democráticos y autocráticos (dictadura militar de 1964 hasta 1985), no permitieron la realización de muchos cambios (Rezende, 2004). Aunque en estos años, más en concreto en 1967, se realizaron algunas reformas de descentralización: dentro de los cuadros de la administración federal; de la administración gubernamental para la órbita privada; y de la Unión para los gobiernos locales. Además de la descentralización de la gestión de recursos (personal, material, finanzas).

De manera reciente, ya en la década de los 90, Brasil retomó con la vuelta de la democracia su agenda de reformas administrativas.

Tras esta sumaria contextualización histórica, podemos convenir que el proceso de modernización español y brasileño comenzó con la democratización de todas sus estructuras políticas-administrativas y la subsiguiente redistribución del poder. En el caso de España se acompañó de un proceso de descentralización política con la creación de las comunidades autónomas y la institucionalización de un Estado de bienestar garantista. En el caso de Brasil, supuso la primera tentativa de implementar y consolidar el modelo burocrático en la Administración Pública Federal.

En los siguientes epígrafes profundizaremos sobre los cambios modernizadores experimentados en ambas administraciones públicas.

4. Las trayectorias de modernización y reforma de las administraciones públicas como respuesta adaptativa

4.1. Cambios estructurales iniciales

En esta primera etapa, los esfuerzos políticos de España se dirigen a adaptar cambios en las estructuras administrativas que en el caso español consistieron en arreglos institucionales para el advenimiento del nuevo régimen democrático y la descentralización política que se inician en 1978. La prioridad se centraba en dar soluciones rápidas a los problemas políticos en España y no tanto en la búsqueda de efectividad administrativa. Estos procesos reformistas implicaron una redefinición del papel del Estado, una nueva reubicación organizativa con tres niveles territoriales diferenciados: el central, el autonómico y el local. Las reformas administrativas durante estos años fueron poco ambiciosas y con una clara vocación de solucionar aspectos concretos o puntuales porque el principal problema era el cambio político. La reforma de la función pública fue un paso esencial porque hasta 1984 no se elaboró legislación constitucional en esta materia. La Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la reforma de la Función Pública fue un avance fundamental porque incorporó instrumentos de gestión para mejorar la eficacia y la transparencia en la ordenación de los empleos públicos. Esta ley consiguió reducir el número de cuerpos, aumentar la movilidad horizontal, introducir el puesto de trabajo como elementos de planificación y racionalización de las estructuras administrativas y cambiar el sistema retributivo vinculándolo al puesto desempeñado y a la productividad. Hasta la llegada de la democracia, los cuerpos superiores tenían predominio en el conjunto del Estado y en el

reparto de poder. El pluralismo político, los partidos políticos, los sindicatos y el auge de la sociedad civil disminuyeron en cierta forma el poder de la alta función pública.

Por lo que se refiere a Brasil, la entrada en vigor del Decreto-ley n. 200, en el año 1967, impulsó un amplio programa de cambios organizacionales con el objetivo de consolidar el modelo de Administración Pública desarrollista. Este modelo introducía una combinación del modelo burocrático weberiano con ideas de racionalización basadas en Taylor y Fayol, adaptado a las condiciones políticas del Brasil en pleno régimen dictatorial (Lustosa, 2008). Más allá de los cambios organizacionales es posible identificar cinco principios que articulan la reforma propuesta en el Decreto-ley n. 200: a) planificación, descentralización, delegación de autoridad, coordinación y control; b) expansión de empresas estatales, organismos independientes (fundaciones) y semiindependientes (municipios); c) fortalecimiento y ampliación del sistema de méritos; d) desarrollo de directrices generales para un nuevo plan de clasificación de puestos de trabajo; e) reagrupación de departamentos, divisiones y servicios en 16 ministerios (Warlich, 2013).

La reforma de 1967 obtuvo avances relevantes aunque no eliminó la distancia entre la Administración Directa e Indirecta. En resumen, estamos en una etapa de búsqueda de legitimidad y de institucionalización de las estructuras políticas administrativas. La necesidad de dotar a su administración pública de flexibilidad y eficiencia es la razón por la que Brasil inicia un proceso reformista profundo.

4.2. El auge de la nueva gestión pública en la era de la globalización

Como ya se ha mencionado anteriormente, la gestión pública fue objeto de crítica por su carácter formal burocrático iniciándose un debate a nivel global que postulaba superar el paradigma clásico weberiano. El nuevo paradigma postburocrático, conocido como nueva gestión pública, aboga por la flexibilidad, el efficientismo, la orientación al ciudadano como consumidor de servicios públicos (OCDE, 1999, 2003, 2014; Kooiman, 1993, 2003; Metcalfe & Richards, 1993; Al Gore, 1994; Osborne y Gaebler, 1994; Barzelay, 2001; Bouckaert, 2003).

Su punto de partida es la existencia del *homo economicus*, de individuos racionales, informados y calculadores, que intentan maximizar la utilidad de sus elecciones, según el análisis coste-beneficio (Buchanan y Tullock, 2014).

El paradigma burocrático y postburocrático enfrenta dos visiones: la primera, más jurídica y garantista es la propia del Derecho público y la segunda, orientada a los resultados y a la eficiencia, que apuesta por un modelo neoempresarial. Del cruce de estas dos visiones de entender la Administración Pública surgen las siguientes trayectorias modernizadoras para los casos de España y Brasil.

En el abordaje de las trayectorias se han establecido las principales líneas reformistas de las estructuras administrativas que no constituyen un catálogo cerrado sino una herramienta que facilita su tratamiento analítico. En el caso español, el inicio de las reformas coincide con la transición a la democracia en 1978. Para Brasil, el desarrollo de las reformas se inicia en los años sesenta del siglo XX durante la dictadura.

Si en una primera etapa, de lo que se trataba era de democratizar las estructuras políticas administrativas, en la segunda etapa se aspiraba a reformarlas para mejorar su eficiencia y resultados. La NPM había irrumpido con fuerza en la mayoría de democracias occidentales, gracias a la difusión de obras como *La reinención del Gobierno* (Osborne y Gaebler, 1994), *Crear una Administración Pública que funcione mejor y cueste menos* (Al Gore, 1994) y los conocidos documentos de la O.C.D.E. *La transformación de la gestión pública* (1999). Tanto en España como en Brasil, los procesos de reforma inspirados en la NPM tuvieron un espectacular desarrollo. En el caso de España, un acontecimiento de primera magnitud fue su ingreso en la Comunidad Europea, actual Unión Europea (UE), que ha sido determinante para la europeización y modernización de las estructuras públicas españolas.

En España el impulso político permitió adoptar un conjunto de medidas a partir del documento *Reflexiones para la modernización del Estado* que fue elaborado por el Ministerio de Administraciones Públicas en 1990. Además, la necesidad de cumplir los requisitos de Maastricht, la insatisfacción ciudadana con los servicios públicos, las experiencias de modernización que tenían lugar en países de nuestro entorno y la incorporación de las nuevas tecnologías de la información impulsaron las diferentes iniciativas reformistas. Se trata de una década de reformas administrativas consistentes en el rediseño de procesos y la reducción de los circuitos administrativos, la implantación de planes estratégicos y de calidad (ISO 9000, modelo EFQM, TQM), la modernización de la función pública (cuadro de control de mandos, RPT), reforma del plan contable marco y de la gestión presupuestaria para todas las administraciones públicas españolas, *benchmarking*, las auditorías de la gestión pública, la desregulación y la introducción de

elementos cuasi competitivos como la contratación externa o *outsourcing*, las concesiones de infraestructuras y el auge de las privatizaciones.

De este período se recuerda la entrada en vigor de una importante ley que modificó sustancialmente la administración española y los derechos administrativos de la ciudadanía: la Ley 30/1992 de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC). Su cometido principal fue simplificar las estructuras administrativas, reforzar las garantías del ciudadano y reconocer el procedimiento administrativo como una pieza básica en el proceso de modernización de la sociedad y de su administración. Unos años antes se había implementado la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la reforma de la Función Pública que introdujo una reordenación de los recursos humanos que, si bien no modificó su diseño burocrático, sí que inició una reflexión sobre las características del servicio público que conducían al mal funcionamiento de la Administración.

Respecto a Brasil, la década de 1990 trae vientos democráticos que favorecen algunas medidas estelares. Asistimos a un contexto de estabilidad de la economía, con el éxito de la implementación del Plan Real, que impulsó una nueva política monetaria y fiscal acompañada de un control de la inflación nacional. La convocatoria electoral de 1994 supuso el liderazgo de Fernando Henrique Cardoso y del Plan Real en cuya agenda gubernamental estaba la Reforma Administrativa. El artífice del desarrollo de esta iniciativa fue el profesor Luis Carlos Bresser Pereira, como Ministro de la Administración y de la Reforma del Estado de 1995 hasta 1998.

Él fue el responsable de la elaboración del Plan Director de la Reforma del Aparato del Estado (PDRAE, 1995) que presentaba un diagnóstico de la situación y señalaba objetivos, acciones y metas para el cambio de la Administración Pública en términos de eficacia, eficiencia y efectividad. Este marco reformista fue la base para la formulación y aprobación de leyes que cambiarían las prácticas en la Administración Pública, como la Enmienda Constitucional nº 19/1998. Bresser-Pereira (1996) se inspiró tanto en las reformas implementadas en el Reino Unido y Estados Unidos como en la recepción de cierta influencia europea. Este movimiento de reforma del Estado se conoció en Brasil como Reforma Gerencial. Su primer diagnóstico fue apuntar la existencia de cuatro potestades dentro de la estructura estatal: a) el núcleo estratégico del Estado; b) las actividades exclusivas del Estado; c) los servicios no-exclusivos o competitivos; d) la

producción de los bienes y servicios para el mercado (Bresser-Pereira, 1996; Brasil, 1995).

El núcleo estratégico está formado, a nivel federal, por el Presidente de la República, por los ministros de Estado y la cúpula de los ministerios, responsables de la definición de las políticas públicas; el Congreso Nacional (cámara de diputados y senado), responsables de la formulación de las leyes; y los tribunales nacionales y el ministerio público, responsables del cumplimiento de las leyes.

Las actividades exclusivas de titularidad estatal son aquellas que sólo pueden ser llevadas a cabo por representantes y/o funcionarios del Estado, es decir, no se pueden delegar. Incluye a la policía, las fuerzas armadas, los organismos de supervisión y regulación, y los organismos responsables de las transferencias de recursos, como el Sistema Unificado de Salud, el sistema de ayuda al desempleo, etc.

Los servicios no exclusivos o competitivos del Estado son aquellos que, aunque impliquen titularidad estatal, la gestión del servicio puede externalizarse a terceros (*outsourcing*). Recordemos que la incorporación de mecanismos flexibles de contratación y externalización de servicios públicos era una apuesta de la NPM. Por esta razón, se fomentó una visión socio-céntrica de mayor descentralización de la actuación del Estado, donde organizaciones privadas pudieran llevar a cabo servicios de interés público, y así se estableció en las Leyes nº 8.637/1998 y nº 9.790/1999, que crearon la posibilidad de la calificación de las personas jurídicas de derecho privado y sin ánimo de lucro, como las Organizaciones Sociales (OS) y las Organizaciones de la Sociedad Civil de Interés Público (OSCIP) y el Decreto nº 3.100, de 30 de junio de 1999 que se regula la Ley nº 9.790/1999.

Finalmente, la producción de bienes y servicios para el mercado es llevada a cabo por el Estado, a través de empresas de economía mixta, que operan en sectores de servicio público y/o en sectores considerados estratégicos. En su mayoría, tales empresas fueron privatizadas o funcionaban en régimen de concesión para ser explotadas en el mercado mediante un Plan de Desestatización. Un apoyo a estas medidas fue la iniciativa de creación de "organismos autónomos", acuñados con la denominación de agencias de regulación que serían reguladores de las actividades privatizadas.

Según su principal formulador, Bresser-Pereira (1996), la Reforma Gerencial fue una la promoción de cambios en búsqueda de la eficacia, la eficiencia y la efectividad de los servicios públicos a la sociedad. De lo expuesto hasta el momento, podemos afirmar

que hubo luces y sombras, éxitos y fracasos en estas ambiciosas reformas. Según Ramos (1989) y Salm y Menegasso (2009), el principal problema del modelo de la NPM es la usurpación de la esfera privada, ya que es el mercado y no la sociedad políticamente articulada la principal referencia para la Administración Pública.

Otras limitaciones señaladas por Paes de Paula (2005) son: a) la constitución de una nueva elite burocrática; b) la centralización del poder en las instancias ejecutivas; c) la inadecuación de la aplicación de las técnicas y prácticas provenientes del sector privado en el sector público; d) la dificultad para tratar con la complejidad de los sistemas administrativos y la dimensión sociopolítica de la gestión y; e) la incompatibilidad entre la lógica gerencialista y el interés público. Tales limitaciones alimentaron una crítica creciente al modelo, abriendo el camino para nuevas propuestas para la producción de los servicios públicos.

Las expectativas depositadas en la NPM no solo no se cumplieron sino que defraudaron, produciéndose un cuestionamiento de sus postulados. De esta manera, surgieron dos corrientes críticas complementarias. La primera se denomina el nuevo servicio público (NSP) y la segunda se conoce como neoweberianismo. El NSP critica la asimilación del ciudadano como cliente consumidor y defiende la ciudadanía democrática como valor superior sobre una visión meramente empresarial. Su principal aportación es la defensa de un nuevo enfoque de gestión pública, abierta a los valores democráticos, del interés general y la incorporación de la ciudadanía en la deliberación y la participación en todas las etapas de las políticas públicas pero sin renunciar a la idea de crear una administración eficiente (Denhardt y Denhardt, 2001, 2003; 2007). Por su parte, el enfoque neoweberiano reafirma el valor del servicio público como valor *per se* para evitar la demolición de las estructuras públicas, salvaguardar la seguridad jurídica, reafirmar lo público frente al mercado y empoderar el status de ciudadanía (Pollit & Bouckaert, 2004; Pollitt, van Thiel & Homburg, 2007; Aguilar Villanueva, 2006, 2013).

4.3. E-administración, participación ciudadana y neoweberianismo

En la primera década del siglo XXI, las dos grandes preocupaciones consisten en adaptar la Administración a las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC) y orientarse a la satisfacción de los ciudadanos

La pertenencia de España a la Unión Europea favorece la implantación de la *e-Administración*, de la mano de Internet y la telefonía móvil. La UE se proponía promover el desarrollo y la difusión de las TIC entre todos los ciudadanos de los Estados miembros.

Para ello, las instituciones comunitarias se fijaron un objetivo estratégico preparar el paso a una economía y sociedad del conocimiento, basada en la sociedad de la información y de I+D, acelerando la competitividad y la innovación, con vistas a alcanzar el pleno empleo y reforzar la cohesión en la UE. Tales iniciativas se plasmarían en el Plan de Acción *eEurope* (Consejo Europeo de Lisboa, 23 y 24 de marzo de 2000). Pensemos que la Comisión Europea sostenía que las TIC eran la esencia misma de toda la administración moderna. En el desarrollo de este escenario digital, las administraciones españolas promocionaron la administración electrónica mediante diferentes directivas europeas. El *Libro Blanco para la mejora de los servicios públicos* (2000) se planteó como una reflexión ante las exigencias de adaptación de *e-Administración* y del *Plan de Calidad para la Administración General del Estado*, donde se enmarcan iniciativas como las cartas de servicios, la evaluación, la calidad en los servicios públicos, la formación de los empleados y directivos públicos, la receptividad, la flexibilización de las formas de gestión y la racionalización administrativa.

Este período es muy productivo puesto que coincidiendo con la victoria electoral de los socialistas en 2004, en un contexto de bonanza y prosperidad, las tendencias anteriores se van consolidando. La implantación de las nuevas tecnologías crece exponencialmente, se generaliza la firma digital, los trámites electrónicos y la expansión de oficinas virtuales. La administración electrónica o *e-Administración* puede definirse como la “utilización de las tecnologías de la información y la comunicación, y en particular internet, con el objetivo de mejorar la gestión de los asuntos públicos” (OCDE, 2003). Las referencias utilizadas para referirse a la administración electrónica admiten varias etiquetas como *e-Administración*, *e-Government*, *democracia 2.0*, *Gobierno Abierto* y *Open Data*. Estas dos últimas denominaciones han obtenido un notable éxito en la literatura político administrativa⁴.

⁴ El Gobierno Abierto se fundamenta en la transparencia, la participación y la colaboración en la gobernanza (Lathrop & Ruma, 2010). El gran objetivo del Gobierno Abierto es un cambio cultural y de valores en lo público. Una de las iniciativas pioneras del Gobierno Abierto fue la impulsada por el presidente de los EE.UU., Barack Obama. Por su lado, el concepto de Open Data se refiere a la apertura de datos en formatos abiertos y la inter-colaboración entre las administraciones públicas.

En este período, el gobierno de España articuló diferentes planes reformistas que pretendían implantar la e-administración como el Plan Avanza que permitió gestionar la e-Administración entre 2005 a 2012. El objetivo consistía en transitar de un modelo “Islas” a un modelo basado en la *interoperatividad* y en la colaboración entre las administraciones multinivel. A partir de 2013 se implementó la conocida *Agenda Digital* reconvertida en la actualidad como *Agenda España Digital 2025*, cuyos objetivos son el despliegue del 5G, la ciberseguridad, la Inteligencia Artificial y los derechos digitales de la ciudadanía.

A la vez que se implementaba la e-administración, el contexto social demandaba cada vez más medidas de gobernanza, de transparencia y de buen gobierno. En consecuencia, las exigencias de transparencia informativa, de reutilización de los datos públicos y las políticas públicas participativas contribuyeron a la generalización de la administración digital.

En el caso de Brasil, fue la creación del Comité Ejecutivo de Gobierno Electrónico (Grupo de Trabajo Interministerial), que se constituyó para proponer políticas, directrices y normas relacionadas con las nuevas formas electrónicas de interacción en el Estado (Dias, Sano y Medeiros, 2019). Así, en el año 2001, se puso en marcha la Política de Gobierno Electrónico en Brasil para desarrollar la política digital brasileña y con el Decreto N° 5.234 de 7 de julio de 2004 se creó el Departamento de Gobierno Electrónico. Esta estructura se encargaría de la articulación y coordinación de las acciones gubernamentales electrónicas, como la prestación de servicios públicos en entorno electrónico y la normalización de las acciones y la difusión de información gubernamental electrónica en la Administración Pública Federal.

El compromiso de Brasil con la e-Administración llegó hasta tal punto que la ONU en 2001 consideró las buenas prácticas de gobierno electrónico brasileño entre las veinte primeras del mundo. No obstante, siete años después, pasó del puesto 18 al 45 (Prado, 2009) en el ranking de buenas prácticas.

Aun así, se pueden destacar prácticas exitosas implementadas como: la declaración anual del Impuesto sobre la Renta, el Sistema de Contratación Pública Electrónica, los Sistemas Electorales Electrónicos que utilizan urnas electrónicas y el lanzamiento del Portal del Pacto en 2008 y la aprobación de la Estrategia General de TI de los órganos del Sistema de Administración de Recursos Tecnológicos de la Información (SISP) (Dias, Sano y Medeiros, 2019).

Es importante señalar que en este periodo las reformas administrativas idealizadas en la PDRAE (Brasil, 1995) fueron llevadas a cabo por la Administración Pública Federal y ejercieron una enorme influencia en la implementación de la administración electrónica, de cambios legales y de gestión de personas para promoción de la economía y la mejora de la cartera de servicios públicos a la ciudadanía.

A continuación, el cuadro 1 sintetiza las trayectorias reformistas de Brasil y España.

Cuadro 1: Principales trayectorias reformistas para Brasil y España

Corrientes político administrativas	Principales resultados	
	España	Brasil
Burocracia weberiana Institucionalismo	Democratización estructuras políticas administrativas Descentralización y desconcentración Búsqueda de legitimidad y pluralismo Seguridad jurídica	Creación del Departamento de Administración del Servicio Público (DASP), que promovió los principales fundamentos de la modernización administrativa burocrática brasileña.
Nueva gestión pública (NPM)	Europeización Calidad (ISO 9000; EFQM) Cartas de servicio Rediseño de procesos Gestión RRHH Privatización de servicios públicos Diferenciación entre titularidad y gestión.	Plan Director de la Reforma del Aparato del Estado (PDRAE, 1995) como conductor de los cambios institucional (estructura y leyes), cultural y gestión (instrumentos administrativos de las organizaciones privadas) - Rediseño de las estructuras de oferta de políticas públicas; - Adopción de procesos e instrumentos de la gestión privada; - Privatización e concesiones públicas
e-Administración Gobernanza Nuevo servicio público	Digitalización integral Interoperatividad Enfoque de igualdad y género en políticas públicas Gobernanza territorial multinivel (reformas de Estatutos de las CCAA, implementación de conferencias sectoriales)	Política de Gobierno Electrónico en Brasil en 2001. Decreto No 5.234 de 7 de julio de 2004 que creó el Departamento de Gobierno Electrónico
Neoweberianismo e-Administración	Estabilidad Presupuestaria Transparencia y buen gobierno <i>Open government</i> Agenda digital	<i>Open government</i> (Miembro Fundador de la <i>Open government Partnership</i> y Ley nº12.527/2011, conocida como la Ley de Acceso a la Información) Estabilidad en los límites de gasto del presupuesto público (Enmienda Constitucional nº 95)

Fuente: Elaboración propia.

5. Los nuevos caminos y los retos para la Administración Pública: una discusión

La NPM fue un paradigma de inspiración empresarial que introdujo numerosos cambios en el sector público. Sus reformas, que se presentaban tan ambiciosas, fueron insuficientes para responder a los cambios globales que demandaban innovaciones más profundas en la gestión pública. No obstante, hay que señalar que fue una de las trayectorias modernizadoras con gran impacto tanto en Brasil como en España. En ambos países, los principales puntos convergen en la implementación de acciones para simplificar la estructura administrativa, la racionalización de las políticas públicas y la agilización de la burocracia. Asimismo, en los dos casos se operó con una visión centrada en la concesión, privatización y externalización de contratos con organizaciones privadas como prestatarias de los servicios públicos.

Una de las innovaciones más significativas fue el avance en el gobierno electrónico, e-administración, que aligeró los tiempos y las cargas burocráticas (eliminando una parte del “papeleo”) y simplificando los trámites, gracias a las TIC’s y a internet (*internet of the things*).

Según Osborne (2006), la nueva gestión pública fue una fase de transición para la nueva gobernanza pública. En ella, se amplía el marco de intervención estatal y se fortalece la interacción con la sociedad. Esta nueva trayectoria modernizadora incorpora avances significativos de las instituciones participativas adoptando diferentes configuraciones como conferencias, consejos, etc., que tienen en común la promoción de espacios para incluir el proceso deliberativo, creando mediaciones entre el Estado y la sociedad (Avritzer, 2011). Entre los principales retos se encuentran aspectos relacionados con la estabilidad económica, el desarrollo sostenible (Agenda Objetivo del Desarrollo Sostenible 2030 de la ONU) y la transformación digital en el servicio público con la superación cualitativa y cuantitativa de la brecha digital.

Seguidamente se presentan algunas de las medidas legislativas más significativas de esta última década en el cuadro 2. Este período (2009-2019) describe una de las mayores crisis económicas mundiales, de la que aún perduran sus efectos en muchos países y sectores de actividad. Los paquetes legislativos privilegiaron la reducción del gasto público, la deuda pública y la consolidación fiscal.

Así, es posible detectar que los cambios de la modernización administrativa en Brasil y España guardan cierto paralelismo. Los dos países fueron influidos por las corrientes modernizadoras que se extendían a nivel mundial. Sin embargo, en Brasil los

cambios ocurrieron en un corto espacio de tiempo y la Gobernanza Pública no está presente de manera tan relevante como en España

Las reformas influidas por la NPM impactaron en Brasil y España a través del rediseño de la oferta de servicios públicos (privatizaciones y concesiones de servicios). Si bien Brasil se ha visto afectada por la estabilidad económica, España (perjudicada por la crisis de deuda pública) se ha beneficiado de la gobernanza por su pertenencia a la UE.

Cuadro 2: Principales acciones reformistas en la última década en Brasil y España

España	Brasil
<p>La Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible</p> <p>Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.</p>	<p>Decreto nº 7.746/2012 que establece criterios y prácticas para promover el desarrollo nacional sostenible en los contratos llevados a cabo por la administración pública federal directa, local y fundaciones y por las empresas estatales.</p> <p>Instrucción Normativa nº 10 que establece las reglas para la preparación de Planes Logísticos Sostenibles en la Administración Pública Federal</p>
<p>Modificación del art. 135 de la CE para consagrar la Estabilidad presupuestaria.</p> <p>Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, establece objetivos concretos de gasto y endeudamiento para todas las AAPP, y les obliga a cumplir con los objetivos de déficit.</p>	<p>Enmienda Constitucional nº 95, que impone límites al gasto público en la Administración Pública Federal</p>
<p>El 26 de octubre de 2012 el Consejo de Ministros aprobó un Acuerdo por el que se crea una Comisión para la reforma de las Administraciones Públicas (CORA).</p> <p>Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa</p> <p>Informe de la OCDE sobre Gobernanza pública en España: de la reforma administrativa a la reforma continua.</p>	<p>Ley nº 12.618/2012, que cambia el Sistema de Seguridad Social de los funcionarios público con la creación de la Seguridad Complementaria</p> <p>Ley nº 13.019/2014, Marco Reglamentario de las Organizaciones de la Sociedad Civil que incluye los procedimientos que deben observarse en las fases de los enlaces entre la Administración Pública y las organizaciones de la sociedad civil.</p>
<p>Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.</p> <p>Ley 25/2013, de 27 de diciembre, de impulso de la factura electrónica y creación del registro contable de facturas en el Sector Público.</p> <p>La Agenda Digital para España.</p>	<p>Instrucción Normativa nº 04 de la Secretaría de Logística y Tecnologías de la Información (SLTI) en 2010 y el Plan Nacional de Banda Larga, Ley nº 7.175/2010, en que las tecnologías de innovación y comunicación y la información en la administración pública se ocupan de la adquisición de soluciones de TI; en 2011 la creación del Sistema Unificado de Registro de Proveedores (Sicaf) y la Guía de</p>

	Gestión de Procesos gubernamentales, integrando iniciativas e-PING y Gespublic del Gobierno (métodos de mejoras de prácticas en gobiernos). Ley nº12.527/2011, conocida como la Ley de Acceso a la Información (LAI) que regula la disponibilidad de datos para la sociedad.
--	---

Fuente: Elaboración propia.

6. Conclusiones

Llegados a este punto cabe plantearse que los retos de las administraciones públicas estudiadas son numerosos y queda mucho camino por recorrer. A lo largo del artículo se ha visto que Brasil y España se adhirieron a los principios de nueva gestión pública pero con un balance desigual. Si bien tanto el caso brasileño como español se sumaron a la ola modernizadora mundial de la nueva gestión pública, los cambios en Brasil se produjeron en un período de tiempo muy reducido mientras que en España tuvo un marco temporal más dilatado y, además, se benefició de su pertenencia a la Unión Europea. Por otro lado, la gobernanza, tanto en España como en la Unión Europea, ha tenido un fuerte impacto siendo más leve en Brasil.

Pensamos que las claves de futuro pasan por la búsqueda de más eficiencia en la prestación de servicios públicos, la reducción de la brecha digital para que toda la ciudadanía pueda acceder a la cartera de servicios sin discriminación (que como se ha visto la crisis sanitaria de la Covid-19 ha puesto de manifiesto), abordar un análisis sobre los agentes que se han beneficiado en términos económicos de las concesiones y privatizaciones que eran monopolio u oligopolio natural (telecomunicaciones, electricidad, industrias sectoriales, sistema bancario) y la implementación de más controles y evaluaciones operativas. Todo ello debe enmarcarse dentro de un contexto de crecimiento de las desigualdades sociales que no puede pasarse por alto.

Entre las futuras líneas de investigación debe plantearse quiénes han sido los beneficiarios de la modernización administrativa: ¿la ciudadanía, los gobernantes o los agentes económicos privados?

Referencias

Abellán-López, M.A. (2019). *Rendición de cuentas y control externo en España. Una aproximación a las instituciones fiscalizadoras desde el contexto de la modernización político administrativa*. Valencia: Tirant lo Blanch.

Aguilar Villanueva, L.F. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. México: FCE.

Aguilar Villanueva, L.F: (2013). *El gobierno del gobierno*. México: INAP.

Al Gore, A. (1994). *Crear una Administración Pública que funcione mejor y cueste menos*. Vitoria: Instituto Vasco de Administraciones Públicas.

Avritzer, L. (2011). A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. In: PIRES, Roberto Rocha C. (org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: Ipea.

Barzelay, M. (2001). *The New Public Management*. Oxford: SAGE.

Barzelay M. (2002). La Nueva Gestión Pública. Una invitación al Diálogo Globalizado. *Revista Chilena de Administración Pública*, 2.

Braga, L.; Alves, W. Figueiredo, M. C. & Santos, R. R. (2008). O papel do governo eletrônico no fortalecimento da governança do setor público. *Revista do Serviço Público, Brasília*, 59(1), 5-21.

Brasil. (1995). *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Ministério da Administração e Reforma do Estado.

Bresser-Pereira, L. (1996). Da Administração Pública Burocrática à Gerencial. *Revista do Serviço Público*, 47(1).

Bouckaert, G. (2003). La reforme de la gestion publique change-t-elle les systèmes administratifs? *Revue française d'administration publique*, 105, 39-54.

Buchanan, J. & Tullock, G. (2014). *El cálculo del consenso: escritos escogidos*. Madrid: Arazandi.

Controladoria-Geral da União (CGU). Governo Aberto no Brasil (2016). Recuperado de: <http://www.governoaberto.cgu.gov.br/no-brasil/governo-aberto-no-brasil>. Acesso em: 13 jul. 2017.

Corbetta, P. (2010). *Metodología y Técnicas de Investigación Social*. Madrid: McGraw-Hill.

Dahrendorf R. (1990). *El conflicto social moderno. Ensayo sobre la política de la libertad*. Madrid: Mondadori.

Denhardt, R. & Denhardt, J. (2001). The new public service, putting the democracy first. *National Civic Review*, 90(4), 391-400.

Denhardt, R. & Denhardt, J. (2003). The new public service: an approach to reform. *International Review of Public Administration*, 8(1), 3-10.

Denhardt, R. & Denhardt, J. (2007). *The new Public Service. Serving, not steering*. New York: M.E. Sharpe, Inc.

Dias, T., Sano H. & Medeiros M.F. (2019). Inovação e tecnologia da comunicação e informação na administração pública. Brasília: ENAP.

García Pelayo, M. (1991). *Las transformaciones del Estado contemporáneo*. Madrid: Alianza.

Giddens, A. 1999. *La estructura de clases en las sociedades avanzadas*. Madrid: Alianza

Huntington, S. (1991). *La Tercera Ola*. Barcelona: Paidós.

Kooiman, J. (1993). Social-political Governance: an introduction. In: J. Kooiman, (ed). *Modern Governance, new governments-society interactions*. London: Sage.

Kooiman, J. (2003). *Governing as Governance*. London: Sage.

Lathrop, D. & Ruma, L. (2010). *Open Government. Collaboration, Transparency, and Participation in Practice*. USA: O'Reilly.

Libro Blanco para la mejora de los servicios públicos: una nueva administración al servicio de los ciudadanos. 2000. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas.

Lima Junior, O. (1998). As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos *Revista do Serviço Público*, 49(2).

Linz, J.J. (1992). La transición a la democracia en perspectiva comparada. In: R. Cotarelo (Ed.), *Transición política y consolidación democrática. España (1975-1986)* (pp. 431-462). Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

Lustosa, B. (2008). 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 42(5), 829-874.

Marconi, M. & Lakatos, E. M. (2010). *Fundamentos de metodologia científica*. São Paulo: Atlas.

Metcalfe, L. & Richards, S. (1993). *Improving Public Management*. London: Sage Publication.

Moore, M. H. (1998). *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Barcelona: Paidós.

Morlino, L. (2010). *Introducción a la investigación comparada*. Madrid: Alianza.

OCDE (1999). *Auditoría de gestión y modernización de la Administración*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas.

OCDE (2003). *L'administration électronique: un impératif*. Rapport, 2003.

OCDE (2014). *Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública. España: de la reforma administrativa a la mejora continua*.

Osborne, S. P. (2006). The new public governance. *Public Management Review*, 8, 377-387.

Osborne, D. & Gaebler, T. (1994). *La reinención del gobierno: la influencia del espíritu empresarial en el sector público*. Barcelona: Planeta.

Prado O. (2009). *Governo eletrônico, reforma do Estado e transparência: o Programa de Governo Eletrônico no Brasil* (Tese de Doutorado em Administração Pública e Governo). Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo.

Paes de Paula, A. P. (2005). *Por uma nova gestão pública*. Rio de Janeiro: FGV.

Paludo, A. (2013). *Administração Pública* (3rd ed., p. 608). Rio de Janeiro: Elsevier.

Ramos, A.G. (1989). *A Nova Ciência das Organizações: uma reconceitualização da riqueza das nações*, Ed. Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro.

Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2004). *Public Management Reform: a Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.

Pollitt, C., van Thiel, S. & Homburg, V. (2007). *New Public Management in Europe: adaptation and alternatives*. London: Macmillan Palgrave.

Rezende, F. da C. (2004). *Por que falham as reformas administrativas?* Rio de Janeiro: FGV.

Salm, J. F. & Menegasso, M.E. (2009). Os pressupostos para a implementação do novo serviço público e o capital social. *Colóquio Internacional sobre Poder Local: desenvolvimento e gestão social de territórios*, Salvador, BA, Brasil, 11.

Stiglitz, J. (2003). *La Economía del Sector Público*. Barcelona: Antoni Bosch.

Tezanos, J. F., Cotarelo, R. & De Blas, A. (1993). *La transición democrática española*. Madrid: Editorial Sistema.

Warlich, B. (2013). Desburocratização e Desestatização: novas considerações sobre as prioridades brasileiras de reforma administrativa na década de 80. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 18(4), 72-87.