

**La organización administrativa de la Xunta de Galicia:  
20 años de autonomía**

RAMÓN BOUZAS LORENZO

Universidade de Santiago de Compostela



*Institut de Ciències Polítiques i Socials*  
Adscrit a la Universitat Autònoma de Barcelona

WP. núm. 235  
Institut de Ciències Polítiques i Socials

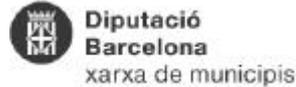
Barcelona, 2004

El Institut de Ciències Polítiques i Socials (ICPS) es un consorcio creado en 1988 por la Diputación de Barcelona y la Universitat Autònoma de Barcelona, institución esta última a la que está adscrito a efectos académicos.

“Working Papers” es una de las colecciones que edita el ICPS, especializada en la publicación -en la lengua original del autor- de trabajos en elaboración de investigadores sociales, con el objetivo de facilitar su discusión científica.

Su inclusión en esta colección no limita su posterior publicación por el autor, que mantiene la integridad de sus derechos.

Este trabajo no puede ser reproducido sin el permiso del autor.



Edició: Institut de Ciències Polítiques i Socials (ICPS)  
Mallorca, 244, pral. 08008 Barcelona (Espanya)  
<http://www.icps.es>  
© Ramón Bouzas Lorenzo  
Diseño: Toni Viaplana  
Impresión: a.bís  
Travessera de les Corts, 251, entr. 4a. 08014 Barcelona  
ISSN: 1133-8962  
DL: B-42.031-04

## **Introducción**

El momento en el que las Administraciones autonómicas cumplen dos décadas constituye una efemérides oportuna para examinar su trayectoria y observar los logros alcanzados. Este es el propósito que desde la perspectiva del análisis de la organización de la Administración de la Xunta de Galicia se pretende a lo largo de estas páginas: detallar la evolución de la estructura de la Administración Autonómica; examinar las circunstancias que condicionaron su puesta en funcionamiento y su desarrollo inicial; e identificar los principales factores que influyeron en su crecimiento.

Por supuesto, abordar de una manera global el estudio de una Administración y observar su evolución no resulta una tarea sencilla. Lograr una imagen completa de la organización a partir de un conjunto de indicadores muy seleccionados obliga a asumir el riesgo de la pérdida de la precisión que un estudio mucho más detallado podría proporcionar. No obstante, considerando el elevado volumen de información que una investigación de esta naturaleza puede suscitar y los escasos estudios que desde una línea politológica han abordado esta temática en el ámbito autonómico, el objetivo es lo suficientemente estimulante como para eludir cualquier dificultad.

Con la seguridad de que algunos de los recursos metodológicos empleados clarificarán la comprensión del complicado escenario sobre el que evoluciona la organización, iniciamos, pues, este recorrido por dos décadas de desarrollo de la Administración autonómica gallega.

## **Entorno político y administrativo**

Con el fin de conciliar el estudio del entorno político y el administrativo, el análisis de las cinco primeras legislaturas (período 1982-2001) puede ser abordado en cuatro etapas (Tabla 1): las dos primeras (establecimiento y crecimiento) tienen como telón de fondo la primera legislatura; la tercera (acomodación) coincide con la segunda legislatura; y la cuarta etapa (estabilidad) comprende las tres últimas legislaturas.

**Tabla 1**  
**Evolución de la estructura de la Administración de la Xunta de Galicia, 1982-2001**

	I ETAPA Ene. 1982- Sep. 1983	II ETAPA Sep. 1983- Feb. 1986	III ETAPA Feb. 1986- Feb. 1990	IV ETAPA Feb. 1990- Dic. 2001
<b>Legislaturas</b>	I	I-II	II	III-IV-V
<b>Composición Gobiernos y duración</b>	Albor I (Minoritario- Unipartito) (AP) (12/1/82-07/3/83)	Albor II Coalición- Bipartito (AP+GPI) (15/9/83-22/2/86)	Albor III Coalición Preelectoral (AP+PDP+PL) (22/2/86-24/9/87)	Fraga I Coalición- Bipartito (PP+CdeG) (1/2/90-9/10/91)
	Albor II Coalición- Bipartito (AP+GPI) (07/3/83-15/9/83)		Laxe Coalición- Tripartito (PSOE+CG+PNG) (24/9/87-1/2/90)	Fraga Ib Mayoría- Unipartito (PP) (9/10/91-2/12/93)
				Fraga II Mayoría- Unipartito (PP) (2/12/93-4/12/97)
				Fraga III Mayoría- Unipartito (PP) (4/12/97-16/12/01)
<b>Rasgo Evolutivo</b>	<b>Establecimiento</b>	<b>Crecimiento</b>	<b>Acomodación</b>	<b>Estabilidad</b>
<b>Institucionalización</b>		<b>Baja</b>		<b>Media/Elevada</b>
<b>Principales logros organizativos</b>	Ruptura ordenamiento estructural Preautonómico	Crecimiento de la estructura	Normalización de los procesos de diferenciación e integración	Regulación de la Gestión de Recursos Humanos
	Fijación de las bases de la articulación estructural general	Intenso proceso de transferencias	Vertebración territorial/ Establecimiento de la Administración periférica	Modernización Administrativa/ Introducción de nuevas técnicas de gestión
	Fijación de las funciones de las secretarías generales	Desarrollo de unidades de tecnoestructura en las secretarías generales	Crecimiento de las unidades transversales en los departamentos	Incremento de los centros directivos dependientes del Presidente
<b>adscritos,</b>	Logro de competencias con elevado volumen de transferencia de recursos	Planificación de la Administración periférica	Incremento de los órganos	Incremento de asesores y colegiados
		Desarrollo de los centros directivos dependientes del presidente	Estabilización de las unidades superiores e incremento sostenido de las unidades inferiores	Crecimiento y redistribución de las unidades superiores/ Incremento de los departamentos
		Crecimiento de órganos adscritos, asesores y colegiados	Desarrollo sector público	
			Regulación de la	

Crecimiento de  
unidades  
superiores e  
inferiores

Fijación de la  
sede de los  
departamentos  
(1985)

---

Fuente: Bouzas (1999: 377) y Márquez (2000: 168-169)

### **a) Etapa de establecimiento (enero de 1982- septiembre de 1983)**

Como consecuencia de la aprobación del Estatuto de Autonomía (21 de diciembre de 1980), el 20 de octubre de 1981 se celebran las primeras elecciones autonómicas en las que Alianza Popular, con el apoyo de la Unión de Centro Democrático, alcanza el Gobierno de la Xunta y propicia el acceso a la presidencia a Xerardo Fernández Albor. La falta de experiencia, unida al intenso control que ejercen los partidos sobre la actividad del Gobierno y de la Administración como consecuencia de los resultados de los primeros comicios<sup>1</sup>, suscita fuertes tensiones que pronto ponen en evidencia la extrema debilidad e inestabilidad sobre la que se asienta la acción de gobierno.

En sintonía con la vida política, desde el punto de vista estructural, los veinte meses que comprende la primera etapa son los más inestables de todo el período autonómico. El ambiente en que discurren está condicionado por la insuficiencia institucional, la carencia de un sólido aparato administrativo y la subordinación de la agenda a las negociaciones que se desarrollan en la Comisión Mixta de Transferencias. Desde la óptica del análisis organizativo, el proceso de construcción de la Administración acusa la influencia que los continuos cambios en el nivel político ejercen tanto en la ordenación departamental como en el seno de unas *consellerías* escasamente dotadas de órganos superiores y con una articulación interna muy simple<sup>2</sup>.

Al igual que en la estructura, la inestabilidad constituye la característica principal de la gestión del contingente de recursos humanos durante esta primera etapa: el período se caracteriza por el desorden existente entre los efectivos; por la aplicación de soluciones a corto plazo; por la reactividad en las actuaciones emprendidas; y por el seguimiento inercial del modelo normativo

estatal. Este panorama indefinido de la función de personal se materializa en una producción normativa muy menguada, restringida fundamentalmente a la elaboración de un reglamento de régimen interior (D. 76/82); un decreto sobre regulación de la función pública de Galicia (D. 57/83); y la firma de un convenio colectivo sobre personal laboral (Resolución 21/83).

***b) Etapa de crecimiento (septiembre de 1983-febrero de 1986)***

Como resultado de la remodelación que se produce en el Gobierno gallego en septiembre de 1983<sup>3</sup>, justificada oficialmente por razones técnicas, la estructura organizativa de la Administración Autonómica logra la estabilidad necesaria para iniciar un proceso de crecimiento. La publicación de los Decretos 124/83 y 142/83 contribuye a fijar el número de departamentos hasta el inicio de la siguiente legislatura; refrena casi por completo las continuas modificaciones internas que se realizaban en los departamentos; y favorece una concentración de los medios disponibles en una estructura más ajustada.

Sin embargo, en contraste con los logros alcanzados en la articulación del aparato administrativo (incremento de los centros directivos dependientes del Presidente; aumento del número de órganos de apoyo; desarrollo de unidades transversales de planificación y coordinación; y asentamiento de la configuración de las unidades superiores<sup>4</sup>), la estabilidad en materia de recursos humanos<sup>5</sup> todavía no se consigue: la producción normativa sigue siendo escasa y de ella sólo destaca la elaboración de unas normas básicas de gestión (Orden de 28 de noviembre de 1983) y un nuevo reglamento de régimen interior (D. 111/84). Esta mínima atención al desarrollo del personal es sólo aparente. En realidad, el interés por regular la función pública autonómica queda supeditado a la necesidad de resolver urgentemente diversos problemas que obstaculizan la actividad de los servicios de personal: conflictividad derivada de la integración del personal proveniente de la Administración Central; incorporación forzosa de colectivos preautonómicos; ausencia de planificación en el reclutamiento; aplicación de complejos instrumentos de compensación; insuficiente representación del personal en los órganos de la función pública; y, por último, alejamiento de los empleados de los centros de decisión<sup>6</sup>.

**c) Etapa de acomodación (febrero de 1986-febrero de 1990)**

La celebración de las segundas elecciones autonómicas<sup>7</sup>, el 24 de noviembre de 1985, garantiza a Fernández Albor la renovación de su mandato al frente de un Gobierno que se debilita aceleradamente por efecto de las innumerables disidencias internas (Vilas, 1991: 171-187; Márquez, 2000: 153-162). Estos desencuentros darán lugar, casi un año después, a una grave crisis provocada por la dimisión del vicepresidente y de la práctica totalidad de los *conselleiros*. La situación de interinidad en la que se encuentra el *Consello* de la Xunta de Galicia se prolongará todavía hasta septiembre de 1987, cuando una moción de censura planteada por una alianza compuesta por el PSOE, *Coalición Galega* y el *Partido Nacionalista Galego* favorecerá el inicio de una nueva presidencia en la que Fernando González Laxe liderará un Gobierno de coalición tripartito hasta el final de la segunda legislatura.

**Tabla 2**  
**Modificaciones de la estructura organizativa de las consellerías\*, por Gobierno y legislatura (Período 1982-2001)**

	I Leg.		II Leg.		III Leg.	IV Leg.	V Leg.	Total
	Albor I	Albor II	Albor III	Laxe	Fraga I	Fraga II	Fraga III	
Presidencia	2	8	2	3	4	3	2	24
Economía	1	6	1	1	5	3	0	17
P. territorial	1	4	2	1	2	3	2	15
Educación	2	2	1	1	0	3	1	10
Industria	0	3	0	1	2	2	2	10
Agricultura	2	2	1	1	3	4	2	15
Cultura	2	0	2	1	3	2	2	12
Pesca	2	0	1	1	2	1	2	9
Sanidad	1	3	2	2	3	6	1	18
Justicia	1	1	-	-	-	4	1	7
Trabajo	2	1	2	3	1	-	-	9
Turismo	1	2	0	-	-	.	-	3
Familia	-	-	-	-	-	1	2	3
RR. institucionales	-	-	-	-	3	-	-	3
M. ambiente	-	-	-	-	-	-	2	2
Total / Gobierno	17	32	14	15	28	32	19	157
Total / Legislatura	49		29		28	32	19	157

\*Con el fin de sistematizar los datos necesarios para llevar a cabo este estudio, tras examinar las incidencias que normalmente afectan a la organización interna (redistribución de unidades; supresión o creación de *consellerías*, etc.) se redujeron a quince los cuarenta y nueve departamentos con cartera que han existido entre 1982 y 2001. Por otra parte, al cuantificar las modificaciones de la estructura de los departamentos sólo se tuvieron en cuenta las realizadas mediante decreto y que implicaron la creación o supresión de unidades.

Fuente: elaboración propia

Desde la perspectiva del análisis organizativo, a pesar de la excitación permanente que se experimenta en la arena política, especialmente entre 1986 y 1987, el balance que se puede hacer de esta etapa es positivo: se consolida la estructura de la Administración; disminuye significativamente el número de modificaciones que se producen en los departamentos (Tabla 2); se refuerzan los centros directivos dependientes del presidente; se estabiliza el número de unidades superiores<sup>8</sup>; concluye la definición del modelo de secretaría general; se fija el modelo de Administración Periférica y se impulsa el crecimiento del sector público.

En consonancia con los significativos avances logrados en otros ámbitos de la organización, en materia de recursos humanos, esta etapa evidencia una acción más comprometida con la necesidad de regularizar la situación del personal y de buscar soluciones para su administración dentro del marco autonómico. Con objeto de satisfacer estas pretensiones se elabora la Ley 4/88, de Función Pública de Galicia, que representa un paso firme para el desarrollo de toda la normativa necesaria para regular las principales facetas relacionadas con la función de personal (promoción y carrera; procedimientos de reclutamiento y selección; régimen jurídico; régimen retributivo). En este orden de cosas, la composición del *Consello Galego da Función Pública* o la creación de la *Escola Galega de Administración Pública* se convertirán en algunos de los hitos de este nuevo impulso.

#### **d) Etapa de estabilidad (febrero de 1990-diciembre de 2001)**

El contexto de desarrollo organizativo de los últimos diez años está notablemente influido por la ralentización del proceso de transferencias – principal modelador de la estructura organizativa– y por la estabilidad política suscitada desde diciembre de 1989 por las consecutivas presidencias de Manuel Fraga Iribarne, apoyadas en la mayoría que el Partido Popular mantiene en el Parlamento gallego<sup>9</sup>. Durante esta última etapa el nivel de institucionalización de la Administración Autonómica alcanza su máxima cota desde 1982, merced a la consolidación estructural lograda en los años

anteriores, al reforzamiento de las instituciones de apoyo a la Administración y al notable incremento de la producción normativa relacionada con la regulación y formalización de los procesos internos.

**Tabla 3**

**Número de consellerías con cartera existentes por año (1982-2002)**

82	83	84	85	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02
11	13	9	9	9	9	10	10	11	11	11	11	11	11	11	11	12	12	12	12	14

Fuente: elaboración propia

Durante las dos primeras legislaturas que abarca esta etapa (1990-1997), las reformas puntuales que se realizan en la articulación de los departamentos ceden protagonismo al interés por mejorar las técnicas de gestión introducidas a través del programa de modernización de la Administración. Su impacto, alejado de objetivos de índole estructural, afecta a aspectos parciales de la gestión: racionalización de procedimientos; simplificación normativa; normalización documental; informatización y atención al ciudadano. La estabilidad adquirida por la estructura, beneficiada por el excepcional entorno político y un clima interno caracterizado por la ausencia de conflictos, no impide, especialmente durante los últimos años, un nuevo incremento de los órganos dependientes de la presidencia, un desarrollo intenso del sector público<sup>10</sup> y un aumento de los departamentos que en el inicio de la sexta legislatura alcanza el máximo de todo el período estudiado (Tabla 3)<sup>11</sup>.

En lo referente a la situación del personal, dotada de nuevos medios materiales e instrumentales, la gestión de recursos humanos cobra un nuevo impulso desde 1991, a partir de las sucesivas modificaciones<sup>12</sup> que sufre la Ley de Función Pública y del amplio programa de acciones que el proyecto de modernización emprenderá en esta área: ajuste de plantillas; formación de personal base y directivos; regularización de la función pública; desarrollo de las relaciones de puestos de trabajo y evaluación del rendimiento. Los avances realizados en los últimos años en este terreno denotan, a pesar de los errores de planificación cometidos, la superación de una época dominada por graves problemas de administración y el comienzo de un nuevo período en el que la gestión adquiere un protagonismo acorde con la coordinación y dirección que requiere un contingente humano que desde los años ochenta se ha

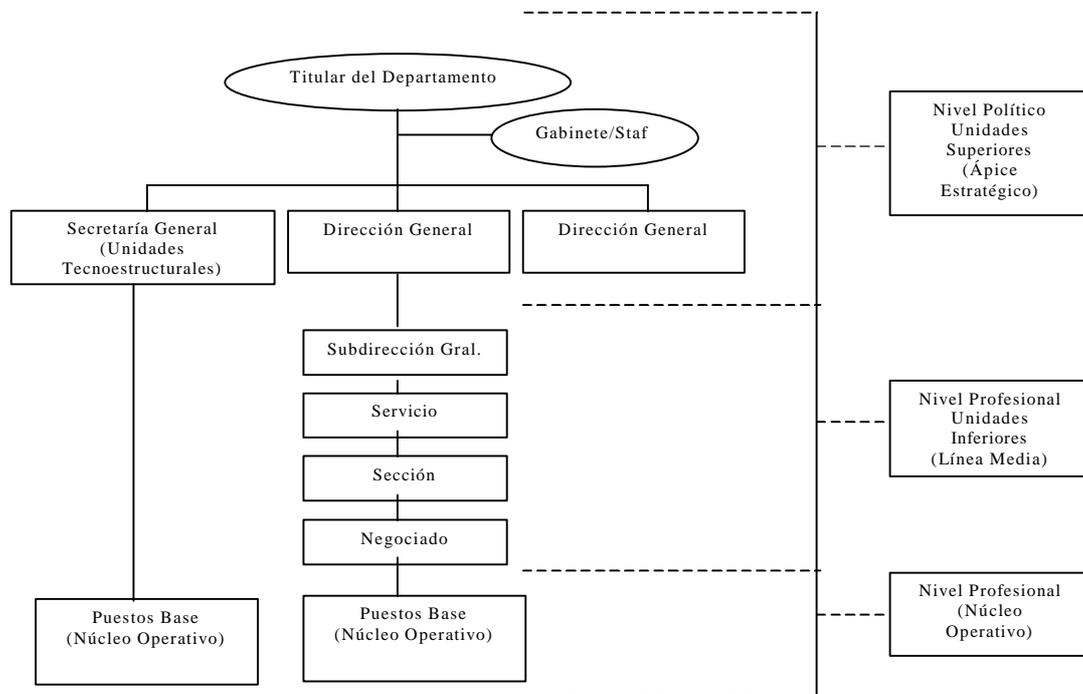
incrementado notablemente en términos cualitativos y cuantitativos<sup>13</sup>.

### **Análisis de la estructura organizativa**

La solución para organizar internamente los departamentos adoptada por la Administración de la Xunta de Galicia se ajusta al modelo más extendido de los tres por los que han optado las 17 Comunidades Autónomas<sup>14</sup>. En él, dependiendo del titular del departamento, se sitúan dos tipos de unidad de responsabilidad política: las direcciones generales, encargadas de gestionar la actividad sectorial; y una secretaría general responsable de controlar, coordinar y asistir técnicamente la actividad del resto del departamento. Por debajo de este ámbito político, cuatro niveles de órganos inferiores de naturaleza profesional (subdirecciones generales, servicios, secciones y negociados) se encargan de llevar a cabo las actividades de proyección externa de las direcciones generales o de proporcionar los servicios de orientación transversal propios de la secretaría general (Gráfico 1).

Partiendo de la consideración de la Administración de la Comunidad Autónoma como burocracia maquina<sup>15</sup>, con el respaldo del modelo de análisis empleado por Mintzberg (1984: 357), se puede hacer un breve examen de la evolución de cada una de las partes de la organización durante el período 1982-2001<sup>16</sup>.

#### **Gráfico 1 Organigrama de una consellería**



Fuente: elaboración propia

### a) **Ápice estratégico**

El ápice estratégico constituye el sector estructural de mayor responsabilidad en cualquier organización. En el ámbito de las *consellerías* está formado por el titular del departamento, el secretario general y los directores generales; en el ámbito interdepartamental se identifica con el *Consello* de la Xunta (*conselleiros* y presidente). Sus funciones generales<sup>17</sup> están relacionadas con el desarrollo de actividades encaminadas al logro de la misión del departamento; establecimiento de los objetivos generales; determinación de la estructura; control de la toma de decisiones; asignación de recursos; mantenimiento de relaciones con el entorno (obligaciones protocolarias) y definición de las estrategias que guían la actividad de los departamentos.

**Tabla 4**  
**Componentes del ápice estratégico\* durante el periodo 1982-2001**

	I Leg. (Albor I) (1982)	II Leg. (Albor III) (1986)	III Leg. (Laxe I) (1988)	IV Leg. (Fraga I) (1990)	V Leg. (Fraga II) (1994)	VI Leg. (Fraga III) (1997)
Ápice estratégico	50	60	60	65	71	77

\*Como se comenta más arriba, los datos se refieren al número de titulares de departamento; titulares sin cartera; secretarios generales y directores generales de los departamentos y de los centros dependientes del presidente. Hacia el final de la quinta legislatura (febrero de 2001), el ápice alcanzaba los 80 efectivos. Los pertenecientes a los centros dependientes del presidente fueron: 2 (1982); 7 (1985); 7 (1988); 9 (1990); 12 (1994); 12 (1998) y 12 (2001).

Fuente: elaboración propia

El ápice estratégico ha tendido a aumentar en la Administración gallega desde 1982 (Tabla 4). Al margen del efecto que sobre su crecimiento tiene el incremento del número de departamentos, provocado, en primera instancia, por los diversos paquetes de servicios y medios transferidos, y, ulteriormente, por la necesidad de crear unidades de alta gerencia responsabilizadas de la gestión de las grandes áreas de actuación sectorial, una observación más precisa de su evolución permite advertir la especial sensibilidad de este sector de la organización a las remodelaciones de los equipos de Gobierno, como ponen de manifiesto las numerosas oscilaciones que se observan en su número de integrantes en momentos muy concretos. En este sentido, las principales alteraciones del volumen de estos efectivos están vinculadas con las reestructuraciones generales que sufre la Administración asociadas a los cambios de Gobierno tras la celebración de elecciones (1982, 1986, 1990, 1993 y 1997) o como consecuencia de las remodelaciones puntuales realizadas durante el curso de las legislaturas (1983, 1984, 1987).

#### **b) Línea media**

Forman parte de la línea media las subdirecciones generales (unen el ámbito político y el profesional y transforman las políticas en operaciones concretas); los servicios (unidades operativas activas con una orientación claramente técnica); las secciones (unidades de asistencia a los servicios a través del ordenamiento de sus actividades); los negociados (unidades básicas

–en ocasiones, de carácter unipersonal<sup>18</sup>– de apoyo a la provisión de servicios); y las secretarías de delegación (órganos que canalizan territorialmente las actividades programadas por las direcciones generales y coordinan los servicios comunes de cada demarcación).

En general, las funciones de las unidades de línea media se centran en la supervisión de la gestión de las atribuciones del departamento relacionadas fundamentalmente con sus actividades sectoriales; la transmisión al ápice estratégico de las incidencias surgidas en la prestación de servicios; la supervisión de los cambios y reasignaciones de recursos decididos por las unidades superiores; y la transmisión al núcleo operativo (personal base) de las líneas de trabajo y de la pauta del desarrollo de los programas.

**Tabla 5**  
**Número de componentes de la línea media\* durante el período 1982-1997**

	I Leg. (Albor I) (1982)	II Leg. (Albor III) (1986)	II Leg. (Laxe I) (1988)	III Leg. (Fraga I) (1990)	IV Leg. (Fraga II) (1994)	V Leg. (Fraga III) (1997)
L. media (Servicios centrales)	141	397	749	1137	1073	1207
L. media (Servicios periféricos)	-	368	895	1708	1971	1895
Línea media (Total)	141	765	1644	2845	3044	3101

\*Se contabilizan los subdirectores generales; jefes de servicio; jefes de sección y jefes de negociado de los departamentos y de los centros directivos dependientes del presidente. Los efectivos destinados en los centros dependientes del presidente de los servicios centrales fueron: 3 (1982); 68 (1990); 72 (1994) y 85 (1998); los efectivos destinados en los centros dependientes del presidente de los servicios periféricos fueron: 69 (1990); 68 (1994); y 64 (1998).

Fuente: elaboración propia

Siguiendo la tónica del ápice estratégico y en consonancia con el desarrollo de la organización, la línea media aumenta espectacularmente entre 1982 y 1990 (Tabla 5) y, desde entonces, sin abandonar la senda de crecimiento, se estabiliza durante los diez últimos años. Sólo la articulación tardía de la Administración periférica explica en números absolutos la continuidad en el aumento de volumen de este sector de la organización hasta mediada la década de los noventa.

### **c) Tecnoestructura**

Componen la tecnoestructura los técnicos que supervisan, coordinan y

normalizan las operaciones del departamento o de toda la organización desde unidades de orientación transversal: en el ámbito del control interno de un departamento, forman parte de ella los técnicos de las secretarías generales (servicio de personal, contratación, supervisión de proyectos, intervención); y en el ámbito interdepartamental, desarrollan esta función los técnicos encuadrados en departamentos transversales (Presidencia y Economía) y en algunos centros dependientes del presidente: asesoría jurídica general; función pública; inspección de servicios; organización y sistemas informáticos; intervención general de la Comunidad Autónoma y la Dirección General de Presupuestos.

**Tabla 6**  
**Volumen de personal (con rango de subdirector general y jefe de servicio) destinado en unidades tecnoestructurales intra e interdepartamentales y volumen de unidades transversales de alcance interdepartamental durante el período 1982-1998**

	I Leg. (Albor I) (1982)	II Leg. (Albor III) (1986)	II Leg. (Laxe I) (1987)	III Leg. (Fraga I) (1990)	IV Leg. (Fraga II) (1994)	V Leg. (Fraga III) (1997)
Tecnoestructura (Personal)	13	74	116	135	142	191
Tecnoestructura (Unidades)	6	13	--	11	10	11

Fuente: elaboración propia

La función general de las unidades y miembros que desempeñan una actividad tecnoestructural<sup>19</sup> es la de coordinar el trabajo del departamento a través de la normalización de los procedimientos, resultados y habilidades requeridas para ocupar los distintos puestos de trabajo.

Tomando como referencia el primer nivel de departamentalización de la Administración autonómica, la creación de las principales unidades tecnoestructurales que controlan de modo transversal el desarrollo de la organización y los procedimientos internos tiene lugar entre 1982 y 1986. A partir de entonces, consolidada la estructura (fijados los procesos de diferenciación e integración), el número de unidades con funciones de esta naturaleza se estabiliza: con la excepción de la potencial introducción de cambios profundos o acciones de reforma—fenómenos que durante los últimos veinte años no han tenido lugar en relación con la estructura— las unidades transversales de influencia interdepartamental se consolidan y se refuerzan

internamente a través de la creación de nuevos puesto técnicos (Tabla 6).

Contenido el volumen de unidades transversales, el único crecimiento que se producirá en la tecnoestructura tendrá como escenario el incremento de las unidades pertenecientes a las secretarías generales de las *consellerías*, cuyo número fluctuará en función de la creación o supresión de los departamentos y del ritmo de asunción de competencias por parte de cada uno: el desarrollo interno de cada *consellería* y el aumento de sus recursos humanos, económicos y materiales –de cuya administración se responsabilizarán los técnicos de las secretarías generales– exigirán un refuerzo de los efectivos y de los servicios (como evidencia la evolución mostrada en la Tabla 7). Estas son algunas de las posibles causas que permiten explicar cómo, a pesar de la contención de las unidades transversales, el personal sigue aumentando en este ámbito de la organización.

**Tabla 7**  
**Unidades con función tecnoestructural pertenecientes a las secretarías generales de los departamentos durante el período 1986-1998**

		Leg. II (Albor II) (1986)	Leg. II (Laxe I) (1988)	Leg. III (Fraga I) (1990)	Leg. IV (Fraga II) (1994)	Leg. V (Fraga III) (1997)
Organización (coordinación y planificación)	SbG	5	10	9	10	11
	SV	6	5	6	4	6
	Total	11	15	15	14	17
Gestión de personal	SbG	2	1	3	2	1
	SV	6	8	13	11	9
	Total	8	9	16	13	10
Gestión económica y control presupuestario	SbG	2	5	5	6	6
	SV	5	9	12	14	13
	Total	7	14	17	20	19
Asesoría jurídica	SbG	0	9	9	9	12
	SV	7	10	7	10	10
	Total	7	19	16	19	22
Contratación	SbG	0	0	2	2	2
	SV	1	2	5	5	5
	Total	1	2	7	7	7
Técnicas de información	SbG	0	0	1	1	2
	SV	5	4	4	5	9
	Total	5	4	5	6	11
Inspección y control interno	SbG	1	0	1	0	2
	SV	2	7	3	3	8
	Total	3	7	4	3	10
TOTAL	SbG	10	25	30	30	36

SV	32	45	50	52	60
Total	42	70	80	82	96

(SbG: Nivel de Subdirección General; SV: Nivel de Servicio)

Fuente: Bouzas (1999: 232)

#### **d) Staff**

El rango de actividades que satisfacen las unidades de *staff* en cualquier organización es muy amplio y varía desde la provisión de servicios de carácter directivo (nivel estratégico) hasta la realización de tareas de mantenimiento (nivel operativo). En el ámbito de cualquier Administración pública, el *staff* de nivel operativo está constituido por los efectivos que desempeñan su labor en el parque móvil; servicios de seguridad; servicios médicos; gabinetes de prensa, etc.; en el nivel estratégico forman parte del *staff* los miembros de las unidades asesoras (gabinetes y órganos colegiados).

No sólo la naturaleza de la actividad diferencia los estratos de *staff*, sino también el vínculo jurídico de sus integrantes: el operativo suele estar compuesto por personal laboral, mientras que el estratégico está compuesto primordialmente por personal de confianza, de carácter eventual<sup>20</sup>.

En cualquier nivel, la función subyacente y común de las unidades que conforman el *staff* de una organización es la de asistencia en el mantenimiento de la operatividad global del departamento al margen del flujo principal de actividad. En el caso concreto del *staff* estratégico, sus competencias están relacionadas con la asesoría en la toma de decisiones y apoyo a la actividad de los órganos superiores (ápice estratégico).

Como un síntoma más del creciente proceso de institucionalización de la Administración autonómica gallega, el incremento en el conjunto de órganos con funciones de *staff* desde 1982 ha sido extraordinario (Tabla 8): desde la primera legislatura se mantiene un ritmo ascendente en la creación de este tipo de órganos que alcanza cierta estabilidad durante el transcurso de la quinta legislatura, período durante el cual, sin embargo, se dotan de mayor número de unidades algunos departamentos que hasta entonces carecían prácticamente de ellas.

**Tabla 8**

**Personal integrante (estimación) y número de los órganos adscritos, asesores**

**y colegiados de los departamentos y de los centros dependientes del presidente con funciones de staff estratégico\***

	I Leg. (Albor I) (1982)	II Leg. (Albor III) (1986)	II Leg. (Laxe I) (1988)	III Leg. (Fraga I) (1990)	IV Leg. (Fraga II) (1994)	V Leg. (Fraga III) (1997)
Staff (Personal)	10	150	195	210	270	390
Staff (Unidades)	2	30	39	42	54	78

\*Al final de la quinta legislatura (2001), el número de unidades de staff con función estratégica ascendía a 75. No se dispone de datos precisos sobre personal eventual en puestos de gabinete.

Fuente: elaboración propia

Aunque la tabla no lo detalla, los departamentos que han creado el mayor número de órganos de este tipo han sido los de Presidencia (la mayor parte, de alcance interdepartamental); Política Territorial; y Cultura (a partir de la tercera legislatura). Frente a ellos, las *consellerías* de Pesca, Economía e Industria han sido las que han dispuesto de un número menor.

**e) Núcleo operativo**

Por último, forman parte del núcleo operativo todos los empleados que ocupan posiciones básicas, sin funciones técnicas, situados en cualquier emplazamiento de la organización. Su misión es la de llevar a cabo las tareas y prestaciones elementales de servicios que requieren los departamento y la de mantener la actividad de la organización, captando las entradas (*inputs*) y transformándolas en productos o servicios (*outputs*).

Aunque hasta 1991, año en que comienzan a elaborarse las relaciones de puestos de trabajo (RPT), no se dispone de información precisa sobre la dimensión del núcleo operativo, la documentación proporcionada por otras fuentes permite hacer una aproximación a la situación de este sector de la organización durante los primeros diez años de autonomía.

**Tabla 9**  
**Personal (no estatutario) ocupante de puestos base\* en los departamentos y en los centros dependientes del presidente durante el período 1982-2001**

	I Leg. (Albor I) (1982)	II Leg. (Albor III) (1986)	II Leg. (Laxe I) (1988)	III Leg. (Fraga I) (1990)	IV Leg. (Fraga II) (1994)	V Leg. (Fraga III) (1997)	V Leg. (Fraga III) (2001)
Núcleo operativo	3.586	5.498	--	7.920	10.091	10.591	10.135

\*Los datos correspondientes a los años 1982, 1986 y 1990 constituyen una estimación:

el de 1982 se ha obtenido a partir de la información contenida en los presupuestos de ese mismo ejercicio; y los de 1986 y 1990 se basan en información suministrada por la Dirección General de la Función Pública. El cálculo sólo tiene en cuenta a los funcionarios de carrera, interinos y contratados administrativos en los grupos C, D y E, y al personal laboral. No incluye personal estatutario.  
Fuente: elaboración propia

Así, tal como se desprende de los datos obtenidos (Tabla 9), la evolución del núcleo operativo constituye el reflejo más fiel de la secuencia a través de la cual la organización de la Administración de la Xunta adquiere complejidad a medida que el proceso de transferencias y su consecuente diversificación de servicios obliga a aumentar el contingente de recursos humanos: durante el período en el que se asumen los principales traspasos y las presiones por lograr la consolidación son más profundas (entre 1982 y 1990) el incremento de efectivos –fundamentalmente transferidos–, producido de legislatura en legislatura, ronda el 30 por ciento<sup>21</sup>. Lograda ya la estabilidad estructural, la intensidad en la incorporación de personal comienza a disminuir, al tiempo que la Administración autonómica pone en marcha sus propios mecanismos de selección en el marco de la política de “regularización de la función pública”, lo que se traduce en un incremento del 25% en el volumen del núcleo operativo entre 1990 y 1994. Por último, desde 1994 se inicia una fase de contención que se mantiene hasta la actualidad con variaciones del 4,7 (1994-1997) y del –4,4 (1997 y 2001) que fijan el número de componentes durante los últimos siete años en torno a la decena de millar.

## **Evolución general del modelo de organización**

Contextualizada la evolución de la Administración y conocido el modo en que el aumento de su complejidad se manifiesta a través del crecimiento de los diferentes ámbitos que componen su estructura, resulta ahora pertinente ahondar en los factores que han contribuido a diseñar el modelo de organización que hoy conocemos.

Como en otras Comunidades Autónomas (Ramió y Subirats, 1996; Canales, 1997; Bouzas, 2002 ), el proceso de adquisición de la estructura seguido por la Xunta de Galicia se puede interpretar como una respuesta lógica a la influencia de otros actores institucionales. En este sentido, superada la

etapa preautonómica, en la evolución de la estructura organizativa se pueden identificar diversos procesos de isomorfismo (coactivo; mimético y normativo)<sup>22</sup> en los que la Administración Central sería el principal referente. Además, la observación general de la evolución de la estructura durante el período 1982-2000 demuestra que desde el momento en que la Administración Autónoma pone en marcha sus actividades, una vez establecida la configuración inicial, la estructura comienza a desarrollarse impulsada por una combinación de diversos factores que generarían continuas modificaciones en la articulación interna de los departamentos, determinando el momento en que la estructura se estabilizaría e incidiendo especialmente en su grado de complejidad (Bouzas, 1999: 367-371).

Para resumir el conjunto de acontecimientos que encierran el proceso de la elección y diseño del modelo de organización, es necesario transformar la pauta de cuatro etapas de evolución que se describía en las primeras páginas (Tabla 1) en una trayectoria dividida en tres períodos diferenciados de acuerdo con el nivel de institucionalización alcanzado<sup>23</sup>: pre-institucionalización (1982-1986); semi-institucionalización (1987-1990) e institucionalización completa (1991-2001).

#### ***a) Período de pre-institucionalización***

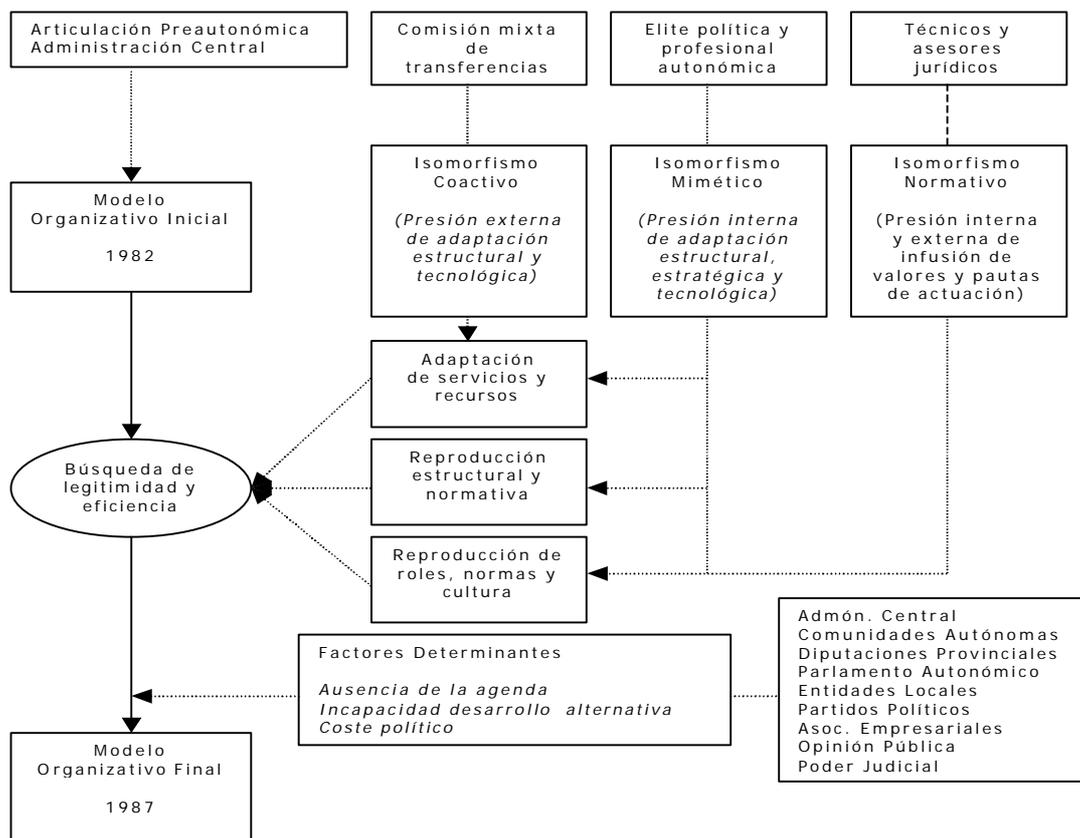
Como es habitual en los procesos de diseño organizativo, el debate sobre el modelo de estructura cobra una importancia máxima durante la etapa de pre-institucionalización. En el caso de Galicia, los tímidos avances y frustraciones que se derivan del intento de satisfacer este objetivo durante los cinco años que dura este período representan los efectos de una prolongada pugna en la que los responsables autonómicos y los líderes de otras organizaciones enraizadas en Galicia intentarán definir el espacio real de actuación de la organización naciente.

Sin una clara idea sobre el modelo a adoptar, pero con la convicción de construir un modelo diferenciado, la frágil articulación preautonómica constituirá el primer eslabón de un proceso que inercialmente conducirá a la Administración autonómica a la reproducción de formas ya consolidadas ambientalmente.

La voluntad de encontrar una nueva fórmula de ordenación administrativa se materializa en 1982, tras la toma de posesión del primer Gobierno Albor, en la marginación transitoria –y posteriormente definitiva– de la elaboración de una ley sobre organización de la Xunta (de acuerdo con lo contenido en el Art. 16.4 del Estatuto de Autonomía de Galicia). El modelo que comienza a barajarse, estructurado de modo funcional pero con la particularidad de la incorporación de una articulación territorial de base comarcal, sin previa aplicación, será abandonado hacia 1986 por falta de madurez y por la inoportunidad política que, personificada en la acción de algunos líderes del ámbito local y, en especial, de las diputaciones provinciales, se escenificará a través del boicoteo sistemático, en el seno del mismo partido al que pertenecen los miembros del *Consello*, de cualquier intento por progresar en el consenso de un modelo de organización de base territorial comarcal.

Entretanto, partiendo de los reducidos medios de los que había dispuesto el régimen preautonómico, la organización comienza a crecer a partir de una estructura básica, su modelo originario<sup>24</sup>, que, de un modo incremental, se fortalecerá al ritmo de la incorporación de los diversos traspasos de medios humanos, materiales y económicos procedentes de otras Administraciones, especialmente de la Central. Ésta, de hecho, contra toda intención inicial y como consecuencia de la dinámica que crea la asunción de nuevas competencias, se convierte en el principal referente de la edificación de la estructura organizativa.

**Gráfico 2**  
**Proceso de asimilación del modelo de organización en la Comunidad Autónoma de Galicia**



Fuente: elaboración propia

Como ya se apuntó anteriormente, el estudio del proceso de diseño y consolidación de la estructura desde una óptica institucionalista permite identificar en esta primera etapa la presencia de varios procesos isomórficos de importante repercusión organizativa<sup>25</sup> (Gráfico 2) que, en general, como en otros casos referidos por la literatura, han tenido en común la capacidad de homogeneizar el modelo de estructura y el comportamiento de sus integrantes con las pautas predominantes en el ambiente en el que junto con otras entidades ha interactuado la administración autonómica gallega.

En primer lugar, un mecanismo coactivo que, a través de diversas tácticas de presión formal e informal, operó asemejando la ordenación interna y la forma de la estructura a la organización de la que dependía (Administración central). En concreto, en este caso, la negociación llevada a cabo en el marco de la Comisión Mixta de Transferencias obligó a los responsables autonómicos a aceptar traspasos no deseados y a introducir una ordenación de los servicios transferidos específica con el propósito de facilitar la interacción posterior con cualquier entidad del nivel central, autonómico o local.

En segundo lugar, en un entorno dominado por la incertidumbre y la comprensión vaga de la tecnología que la nueva organización requería, obró un mecanismo de mimesis<sup>26</sup>, que, impulsado por los responsables políticos y burócratas de la Xunta de Galicia, favoreció la reproducción intencionada del modelo organizativo de la Administración central<sup>27</sup> –departamentalización, diseño de roles–, y de sus recursos tecnológicos, no sólo como una oportunidad que evitaba costes de experimentación indeseables y una opción que a medio plazo favorecería la búsqueda de la eficiencia en la gestión, sino también como mecanismo de legitimación ante otros actores del entorno (Administración central; Administraciones autonómicas; Diputaciones Provinciales; Entes locales; Parlamento autonómico o medios de comunicación, entre otros).

Por último, favorecido por la incorporación de técnicos provenientes de la Administración central –muchos de ellos en situación de comisión de servicio– y por la exigencia de ajuste a la legislación vigente para todo el Estado, intervino un mecanismo de homogeneización normativa a través del cual se definieron las líneas principales de administración (reclutamiento y selección; régimen disciplinario) y de gestión (carrera profesional; formación; compensación) y se fomentó la institucionalización de pautas de comportamiento, significados, creencias y valores –en definitiva, de una cultura organizativa– similares a los presentes en las organizaciones de referencia.

Sin desdeñar la influencia que ejercieron las continuas remodelaciones del Gobierno en la estructura, tal como se apuntó más arriba, sometida a la disciplina del calendario de transferencias, la organización continuó su evolución en una atmósfera de provisionalidad –como demuestra la demora en la articulación territorial– y se fue modelando durante las dos primeras

legislaturas por efecto de la asimilación de recursos<sup>28</sup> y por su consecutiva redistribución dentro de cada departamento (Tabla 10).

**Tabla 10**  
**Incidencia de las principales causas que han justificado oficialmente los cambios producidos en la estructura organizativa de los departamentos de la Xunta de Galicia (período 1982-2001)\***

	I Leg.		II Leg.		III Leg.		IV Leg.		V Leg.		Total	
	n.	%	n.	%	n.	%	n.	%	n.	%	n.	%
Articulación inicial	17	28,8	0	0	1	2,9	2	5,0	1	3,3	21	10,3
Trasposos entre administraciones	25	42,3	17	41,0	4	12,0	11	27,5	0	0	57	28,0
Trasposos interdepartamentales	15	25,4	16	39,0	14	41,1	6	15,0	4	13,3	55	27,0
Reorganización interna	2	3,3	7	17,0	11	32,0	10	25,0	15	50,0	45	22,0
Interacción sector público	0	0	1	2,4	3	8,8	2	5,0	1	3,3	7	3,4
Adaptación a marco legal	0	0	0	0	0	0	8	20,0	7	23,3	15	7,3
Modernización administrativa	0	0	0	0	1	2,9	1	2,5	2	6,6	4	2,0

\*El estudio de la quinta legislatura se cierra en febrero de 2001

Fuente: elaboración propia

### ***b) Período de semi-institucionalización***

La consolidación del aparato estructural hacia 1986 constituye la vía de ingreso de la Administración autonómica gallega en el período de semi-institucionalización que se extenderá hasta el inicio de la década de los noventa. En su umbral, los responsables autonómicos optan por renunciar al modelo de coordinación de la estructura periférica elaborado en 1983 e introducir un diseño más descentralizado en el que el control de la actividad territorial, de base fundamentalmente provincial, dependerá en exclusiva de cada departamento<sup>29</sup>. La implantación de la configuración territorial definitiva en 1987 no sólo representa la culminación de un proceso ya dilatado inútilmente desde 1982, sino el abandono total de cualquier otra opción y el triunfo de un patrón de diseño que inercialmente ya había fraguado en la práctica informal de los responsables de la Administración<sup>30</sup>.

La tendencia hacia una actuación más estable, propia de esta segunda fase de institucionalización, trae consigo el desarrollo de un cierto grado de consenso entre los responsables organizativos concerniente al valor de la estructura (Tolbert y Zucker, 1996: 182). Los problemas que se relacionan con su diseño dejan de representar una amenaza, se da por aceptable la

articulación presente y se crean expectativas sobre las posibilidades que esta nueva etapa ofrece para el desarrollo de toda la entidad. Desde la perspectiva de Zucker (1987: 443-464), los responsables de la Administración transitarían entre la primera y segunda etapa de institucionalización desde la aceptación de las dinámicas isomórficas por simple consentimiento, a su completa asunción, reflejada en una nueva actitud de compromiso.

La nueva visión de la organización que se difunde durante este corto pero intenso período se materializa en el objetivo de desarrollar normativamente aspectos de orden interno todavía pendientes (especialmente, los relativos a personal) y en el deseo de enriquecer y agrandar la estatura institucional de la Administración autonómica, en este caso, a través del desarrollo de las entidades del sector público.

Aunque a lo largo de estos años la organización no sufrirá importantes modificaciones, atenuado temporalmente el flujo de traspasos, las únicas alteraciones provendrán del reajuste que los medios transferidos precisarán en los departamentos y del afán de búsqueda de ordenamientos intradepartamentales –especialmente, entre los órganos inferiores de naturaleza profesional– que permitan operar del modo más eficiente. Sin duda, si las redistribuciones de recursos representan un claro signo de estabilidad y la naciente preocupación por la eficiencia una oportunidad de mejora de los procesos internos extraída del equilibrio que la organización ha alcanzado, la intensificación de los procesos de isomorfismo normativo frente al mimetismo es un claro indicio de que la Administración autonómica comienza a lograr un grado de institucionalización elevado.

### ***c) Institucionalización completa***

Aunque se puede fijar en el inicio de los noventa el comienzo de la etapa de institucionalización completa, su linde con la etapa precedente se desdibuja y difumina durante, quizás, los dos o tres primeros años de la década. Desde este momento, la organización continuará creciendo, pero ya no alterará sus procesos básicos de diseño: las modificaciones que la estructura soportará durante los últimos años de la década de los noventa, originados en una nueva aceleración del proceso de transferencias ya no afectarán a la organización

interna del modo en que este mismo fenómeno lo había hecho en momentos de similar caudal de traspasos durante los ochenta (Tabla 11). Al contrario, las mínimas modificaciones que se producirán, de inocuas secuelas, serán suscitadas por la persistencia de mecanismos de mejora de la reorganización intradepartamental y por varios fenómenos de efecto muy limitado, cuya presencia revela, una vez más, la cota tan elevada de institucionalización que se ha alcanzado<sup>31</sup>.

**Tabla 11**  
**Transferencias recibidas por año, gobierno y legislatura (Período 1982-2000)**

I Leg.				II Leg.				III Leg.					IV Leg.				V Leg.		
Al		Albor II		Albor III		Laxe I		Fraga I		Fraga Ib			Fraga II				Fraga III		
82	83	84	85	86	87	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00
18	18	17	13	3	2	2	2	8	1	0	0	2	7	0	19	5	4	7	1
18	48			5	4			9	2			31				12			

Fuente: elaboración propia

Los criterios de especialización y los mecanismos que garantizan la integración del personal (fundamentalmente la definición de las líneas de autoridad y la normalización de procedimientos) ya han arraigado lo suficiente como para permitir ahora el fortalecimiento de otros elementos (tecnología; cultura; personal), y es, desde este marco, desde el que se puede comprender la acción del programa de modernización en el que los representantes de la Administración autonómica se volcarán durante estos años.

La idea de la modernización, presente ya desde el inicio de la autonomía, tanto en los programas de Gobierno como entre las propuestas de la oposición, quedó relegada al olvido ante la necesidad de resolver otras prioridades. En su relanzamiento, en el inicio de la década de los noventa, reproduce los objetivos fijados en experiencias precedentes (en el ámbito europeo o en la Administración central del Estado), compartidos por programas de la misma naturaleza puestos en marcha por otras Comunidades Autónomas<sup>32</sup>, pero introduce peculiaridades nacidas de la cultura y la madurez organizativa ya alcanzada por la Administración gallega. Además, el proyecto, concebido como una oportunidad para incrementar la eficiencia y enriquecer las potencialidades de la organización, aporta en materia de gestión de imagen el valor añadido de

la escenificación de la ruptura con el modelo de administración precedente y la procura de la reconciliación con una ciudadanía cuya confianza en la Administración autonómica se mantenía en niveles muy bajos por efecto de las continuas remodelaciones de los equipos de Gobierno producidas durante las dos primeras legislaturas<sup>33</sup>.

Desde este punto de vista, como una nueva expresión de legitimación, el programa de modernización impulsa la evolución de la organización como una nueva modalidad de isomorfismo mimético que evolucionará de tal modo que hará que la Administración autonómica, que inicialmente constituye un receptor más de la tecnología que en esta materia producen otros actores de su entorno, se convierta finalmente en uno de sus más destacados referentes.

Con independencia de los éxitos y fracasos cosechados durante los noventa por el programa de modernización, cuyo análisis se aleja de los objetivos de este estudio, la observación del modo en que se han planteado y gestionado algunas de sus más destacadas actuaciones permite extraer dos interesantes observaciones vinculadas estrechamente con la instalación de la organización en una etapa de institucionalización completa. Por una parte, se constata que la estructura se ha fortalecido y la resistencia al cambio por parte de sus integrantes ha alcanzado tal grado que, en ningún momento, ninguna de las actividades contenidas en el programa logra alterar la ordenación interna de los departamentos (de hecho, la necesidad de “ajustar” la estructura, manifestada por algunos de sus responsables a inicios de los noventa, es velozmente abandonada otorgando mayor prioridad a otras dimensiones de gestión). Y, por otra parte, el cuestionamiento del funcionamiento de la organización y, en concreto, de su eficiencia, que impregna completamente la doctrina del proyecto, es una indudable expresión del tránsito desde el empeño por alcanzar lo que en términos teóricos (Lanzalaco, 1995: 128-130) se podría denominar “legitimación existencial”, propio de períodos de mínima institucionalización, al afán por lograr una “legitimidad procedimental”, característico de niveles de institucionalización altos, en los que se acentúa el control de aspectos técnicos (desvinculados de la estructura formal de la organización), se intensifica la influencia de los especialistas de mayor competencia (tecnoestructura) sobre el desarrollo de la organización, y se

alteran los criterios de evaluación de la actuación de la entidad al otorgar mayor importancia a la reproducción interna de tecnologías ampliamente aceptadas en el entorno que al rendimiento derivado de su implantación.

Lamentablemente, la corta edad de la Administración autonómica –que, no obstante, por su condición pública, se beneficia de un proceso de consolidación acelerado frente a otro tipo de organizaciones– no permite elaborar una lectura más precisa sobre el grado de institucionalización alcanzado y obliga a realizar observaciones genéricas. Tampoco la literatura neoinstitucionalista, por su especial tendencia a limitar la mayor parte de sus investigaciones al estudio de entidades privadas, proporciona mayores medios para profundizar en este tipo de objetos de estudio. Sin duda, el refinamiento de algunos indicadores empleados en la medición de la progresión del proceso de institucionalización, diseñados previamente para entornos de diferente naturaleza, constituye en el análisis del ámbito público una necesidad urgente.

Pese a todo, el transcurso de los años permitirá comprobar si la Administración Autonómica gallega está definitivamente instalada en la fase de institucionalización completa, hacia la cual apuntan nuestras observaciones en la actualidad, y, de acuerdo con lo expresado por Tolbert y Zucker (1996: 184), si la estructura alcanza su máxima amplitud y se logran perfeccionar los mecanismos administrativos y valores culturales que permitan su continuidad histórica.

## Notas

1. El Parlamento de la primera legislatura se compone de 26 diputados de AP; 24 de UCD; 16 del PSOE; y 5 diputados en el grupo mixto (3 en el BNPG; 1 en el PC y 1 en el EG).
2. Esta articulación básica se refleja en la actividad incipiente de las secretarías generales, sostenidas por una estructura muy simple, con un pequeño grupo de unidades inferiores y funciones transversales mínimas, y auxiliadas por un número limitado de órganos colegiados.
3. La reestructuración está provocada, realmente, por una importante modificación del equipo de Gobierno que surge como efecto de la remodelación de 7 de marzo de

1983, con la que se atenúa la precariedad inicial al constituirse un Gobierno de coalición entre Alianza Popular y el Grupo Parlamentario Independiente.

4. Hacia el final de la primera legislatura comienza a aclararse el modelo y la ordenación de las unidades superiores, proceso que se prolongaría hasta el inicio de la tercera legislatura, más por motivos de índole política, derivados de los sucesivos cambios de Gobierno, que por razones de agilización y racionalización de la gestión de los departamentos.
5. Los escasos datos de los que se dispone nos informan del número aproximado de efectivos que prestaban sus servicios en la Administración Autonómica durante estos primeros años: a finales de 1983 alcanzaban los 6.897, de los cuales 5.990 eran funcionarios y 907 contratados administrativos.
6. Este problema no quedaría solucionado hasta 1985, momento en que se centralizan la mayoría de los servicios en el complejo administrativo de San Caetano (Santiago de Compostela).
7. El Parlamento de la segunda legislatura se compone de 34 diputados de la Coalición Popular (CP); 22 del PSOE; 11 de *Coalición Galega* (CG); 3 del *Partido dos Socialistas Galegos-Esquerda Galega* (PSG-EG) y 1 del *Bloque Nacionalista Galego* (BNG). Fernández Albor superaría la votación de investidura gracias a los 34 votos de su grupo y a la abstención de los 11 representantes de CG, tras someter su candidatura a cuatro votaciones.
8. La media de unidades superiores por departamento (3,3 en Albor I; 4,8 en Albor III; 4,3 en Laxe; 4,0 en Fraga I; 4,2 en Fraga II; 4,9 en Fraga III) –excluyendo las pertenecientes a los centros directivos dependientes del presidente– no ha variado excesivamente desde el inicio del Gobierno Albor III, momento en que claramente se eleva el número de unidades frente a las existentes al inicio de la primera legislatura.
9. El Parlamento de la tercera legislatura (1989-1993) se compone de 38 diputados del PP; 28 del PSdeG-PSOE; 5 del BNG; 2 del PSG-EG y 2 de CG. El de la cuarta legislatura (1993-1997) lo lidera nuevamente el PP con 43 escaños; seguido del PSdeG-PSOE con 19 y 13 del BNG. Y en la quinta legislatura (1997-2001) el PP renueva su mayoría con 42 escaños, frente a 15 del PSdeG-PSOE y 18 del BNG.
10. Desde el inicio de la tercera legislatura, coincidente con la última etapa de evolución de la organización, los organismos autónomos se incrementan de 3 a 10; las entidades públicas, de 1 a 9; y las empresas públicas, de 7 a 18. En total, el incremento de las organizaciones del sector público durante la década de los noventa asciende al 236,4%.
11. Aunque los motivos relacionados con el refuerzo de la elite política subyacen tanto a las reestructuraciones de 1983 como a las del último período analizado, su efecto sobre la articulación interna de los departamentos es desigual: si en 1983 estos cambios convulsionan la estructura y obstaculizan su consolidación en unas circunstancias en las que todavía no se dispone de un modelo estable de organización, los cambios producidos entre 2001 y 2002 sólo repercuten en una ligera redistribución de servicios y en la creación de órganos superiores.

12. Leyes 4/91; 8/92 y 3/95.
13. En enero de 2000 el contingente de recursos humanos de la Comunidad Autónoma alcanzaba los 69.179 efectivos, de los cuales 28.762 correspondían al personal docente; 25.938 al sanitario; y 14.479 al personal de Administración General (de ellos, 9.812 eran funcionarios y 4.667 laborales). El análisis de los diez últimos años refleja una contención del crecimiento de todos los colectivos y la estabilización del proceso de funcionarización.
14. El modelo seguido por Galicia es similar al de Cataluña, la Comunidad Valenciana, Murcia y Baleares, y, con la única diferencia de la inexistencia de subdirecciones generales, también es idéntico al de Castilla-León, Cantabria, Extremadura, Aragón, Castilla-La Mancha y La Rioja. Los dos modelos restantes presentan diferencias tanto en la articulación de los órganos superiores como en la de los inferiores: en el primero, se introducen unas viceconsejerías que refuerzan la coordinación que requiere la actividad de las direcciones generales y mantiene (Canarias; Asturias; Andalucía) o amplía –con subsecciones– la línea de unidades inferiores (Madrid); en el segundo, seguido exclusivamente por el País Vasco y Navarra, con una clara inspiración foral, se simplifican los órganos de responsabilidad política al eliminar la presencia de las secretarías generales: en el caso del País Vasco, sin jefaturas inferiores en el ámbito profesional, dependiendo del titular del departamento se sitúan las direcciones generales (actividad sectorial) y las viceconsejerías, con funciones de coordinación de la actividad sectorial y transversal-intradepartamental; en el caso de Navarra, dependiendo del titular del departamento, sólo hay direcciones generales (únicos órganos superiores de responsabilidad política) y las funciones transversales de carácter intradepartamental son responsabilidad de una secretaría técnica que opera, junto con los servicios, como únicos órganos inferiores, de carácter profesional.
15. Siguiendo a Mintzberg (1984), las características principales de la burocracia maquina son: la proliferación de puestos de trabajo muy especializados; la departamentalización funcional; la tendencia a la centralización vertical; el control rígido sobre los integrantes; el desarrollo de una tecnoestructura sólida acompañada de un amplio staff; la elevada normalización de procedimientos (formalización de actividades); y la profunda formalización del comportamiento. En suma, se trata de la estructura más difundida entre las Administraciones públicas, apta para entornos muy estables.
16. Los datos que figuran en las próximas tablas (4-9) representan una foto fija de la Administración tomada en cada uno de los años indicados.
17. Tal y como expresa el Art. 34 de la Ley 1/83, de la Xunta y su presidente, en lo que atañe a los titulares de los departamentos; el D. 119/82, en lo que se refiere a los secretarios generales; y los diferentes decretos de estructuración organizativa, en el caso de las competencias de los directores generales. Véase Máiz y Portero (1988); Rodríguez-Arana (1991) y Vilas *et. al.* (1994).
18. De hecho, su creación está habitualmente relacionada con la necesidad de justificar orgánicamente determinados niveles retributivos.
19. Según el Decreto 119/82: mejora, coordinación y perfeccionamiento de los

- servicios; diseño de la organización y métodos de trabajo; normalización del proceso de adquisición de recursos; gestión económica y presupuestaria; y gestión de régimen interior / recursos humanos.
20. Según lo expresado en el Art. 35, de la Ley 1/83, Reguladora de la Xunta y su Presidente; y el Art. 6, de la Ley 3/95, de modificación de la Función Pública de Galicia.
  21. Dada la importancia que las transferencias tienen en la configuración del núcleo operativo, algunos de los incrementos producidos durante los primeros años se experimentan en momentos puntuales. Este es el caso del período comprendido entre diciembre de 1982 y diciembre de 1984 (4.827 efectivos), intervalo en el que el núcleo operativo registra un aumento de volumen del 25 por ciento.
  22. Sobre el impacto de estos fenómenos, véase DiMaggio y Powell (1983: 150) y Lanzalaco (1991: 113).
  23. La denominación empleada se inspira en la elaborada por Tolbert y Zucker (1996: 180-187) en su descripción de etapas de institucionalización.
  24. El desarrollo de la Administración preautonómica influyó en la definición del modelo originario sobre el que se construiría la estructura posterior, pero apenas aumentó sus capacidades en términos infraestructurales: los escasos medios existentes (a pesar de las transferencias recibidas en materia de turismo, transporte, urbanismo, interior, corporaciones locales, trabajo, industria, comercio, sanidad, cultura y pesca) y la desorganización reinante, unidas a una idea todavía muy difusa de lo que significaba el nacimiento de la futura Administración, influyeron en el hecho de que la Xunta preautonómica operase provisionalmente, como una suerte de proto-organización de raquítica estructura (Bouzas, 1999: 367-369).
  25. Con mayor o menor intensidad y adoptando modalidades muy diversas, los procesos de isomorfismo se han reproducido en todas las Administraciones Autonómicas (Bouzas, 2002).
  26. Como indican Tolbert y Zucker (1996: 181), es propio de la etapa de pre-institucionalización la generación de ordenamientos estructurales en respuesta a nuevos problemas y la formalización de tales ordenamientos en las políticas y procedimientos de la entidad. Puesto que quienes toman las decisiones de mayor trascendencia para la vida de la organización comparten un mismo campo de conocimientos, la adopción de determinadas soluciones puede tener lugar en estrecha asociación con procesos de naturaleza similar presentes en otras entidades.
  27. Desde la perspectiva del análisis del proceso de institucionalización, la remisión a una misma experiencia y la adopción de un diseño organizativo particular, como sucede en el caso de las Administraciones autonómicas españolas, son consecuencias lógicas de la concurrencia, dentro de un entorno delimitado, de un número escaso de potenciales beneficiarios de una determinada estructura, con características similares, posiblemente interconectados, e inmersos en circunstancias similares (Strang y Meyer, 1993: 487-511).
  28. En todas las legislaturas se observa un evidente sincronismo entre la modificación

de la estructura organizativa de los departamentos y el ritmo de asunción de transferencias.

29. El primer modelo de Administración periférica que asume la Xunta de Galicia (Decreto 142/83) plantea la creación de un Delegado General de la Xunta de Galicia, que, dependiente del *Consello*, debe representar los intereses de la Administración autonómica en cada una de las provincias. El modelo perseguía la consecución de la máxima eficiencia en la provisión de servicios evitando, al mismo tiempo, la posibilidad de que una descentralización excesiva crease fuertes problemas de coordinación posteriores. Con idénticas pretensiones, pero con la única variación de que el Delegado General pasa a depender del departamento de presidencia, el Decreto 172/84 fija un modelo de articulación que permanecerá vigente hasta la mitad de la segunda legislatura, momento en que se empieza a debatir una nueva disposición territorial que cristalizará en el modelo contenido en el Decreto 5/87, con el que definitivamente se ordena la Administración periférica y se regulan las competencias de sus órganos territoriales: se suprimen las Delegaciones Generales y se crean las Delegaciones territoriales de cada *consellería*.
30. La introducción inercial de un determinado ordenamiento, y en particular su imitación, aunque suscitará desconfianza entre los miembros de la formación, se producirá al no existir consenso sobre la utilidad de algunas opciones planteadas (Tolbert y Zucker: 1996: 181).
31. Las fuerzas de modificación estructural más relevantes provocadas por estos factores menores serán: la adaptación de las unidades y de sus modelos de gestión a diversos marcos normativos (autonómico, estatal o europeo) y el intercambio de servicios con entidades del sector público (especialmente acusado en aquellos departamentos que tienen adscrito algún organismo autónomo).
32. Es el caso de la experiencia de la Corame en el País Vasco, o del Proyecto ARA en Cataluña, cuyos principales objetivos (unificación de procedimientos; informatización; mejora de la atención al ciudadano; reforma de la función pública; evaluación del rendimiento; desarrollo profesional de los empleados públicos) son replanteados en Galicia.
33. En su presentación [Parlamento de Galicia, *Diario de Sesiones*, 3 (1990), p. 55-56], el presidente Fraga reconoce el riesgo de fracaso que comporta la activación del programa de modernización, pero reafirma su compromiso con el propósito de combatir las debilidades del modelo de gestión seguido por la Administración de la Xunta en años precedentes: "politización, el burocratismo y el alejamiento del administrado".

## Bibliografía

AJA, E.: *El Estado Autonómico*. Madrid, Alianza, 1999.

ÁLVAREZ RICO, M.: "La potestad organizatoria de las Comunidades Autónomas". *Revista de Administración Pública*, 105, 1984.

- BOUZAS, R.: *Análisis Organizativo de la Administración de una Comunidad Autónoma: Xunta de Galicia, 1982-1997*. Tesis doctoral (Ed. CD-ROM), Universidad de Santiago de Compostela, 1999.
- BOUZAS, R.: Structural design and institutionalization of Spanish Autonomous Administrations, 2002 (Pendiente de publicación).
- CANALES, J.M.: "Las Administraciones autonómicas en España: ¿imitación o innovación?", *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 7-8, 1997.
- CASTELLS, J.M.: "Las Administraciones Autonómicas en la Nueva Fase", *Revista Vasca de Administración Pública*, 22, 1988.
- FONT LLOVET, T.: "Tendencias organizativas en la Administración de las Comunidades Autónomas", *Revista Vasca de Administración Pública*, 5, 1983.
- KIMBERLY, J.R.: "Issues in the creations of organizations: imitation, innovation and institutionalization", *Academy of Management Journal*, vol. 22, 1979, p. 437-457.
- LANZALACO, L.: *Istituzioni, Organizzazioni, Potere: introduzione all'Analisi Istituzionale della Politica*. Roma, NIS, 1995.
- MÁIZ, R.; PORTERO, X.R.: *As Institucións Políticas no Estatuto de Autonomía para Galicia*. Santiago de Compostela, Parlamento de Galicia, 1988.
- MÁRQUEZ, G.: "Los gobiernos de coalición en Galicia" en MATAS, J. (ed.): *Coaliciones Políticas y Gobernabilidad*. Barcelona, Institut de Ciències Polítiques i Socials, Col·lecció Barcelona 11, 2000.
- MINTZBERG, H.: *La Estructuración de las Organizaciones*. Barcelona, Ariel, 1984.
- MONTERO; J.R.; TORCAL, M.: "Autonomías y Comunidades Autónomas en España: preferencias, dimensiones y orientaciones políticas", *Revista de Estudios Políticos*, 70, 1990.
- POWELL, W.W.; DiMAGGIO, P.J. (eds.): *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago, University of Chicago Press, 1991.
- RAMIÓ, C.; SUBIRATS, J.: "Los aparatos administrativos de las Comunidades Autónomas (1980-1995): entre el mimetismo y la diferenciación", *Revista Vasca de Administración Pública*, 45, 1996.
- RODRÍGUEZ-ARANA, X. (coord.): *Estudios sobre o Estatuto Galego*. Santiago de Compostela, Escola Galega de Administración Pública, 1991.
- SLACK, T.; HINNINGS, B.: "Institutional pressures and isomorphic change: an empirical test", *Organization Studies*, 15 (6), 1994, p. 803-827.
- STRANG, D.; MEYER, J.: "Institutional conditions for difusión", *Theory and Society*, 22, 1993.
- TOLBERT, P.S.; ZUCKER, L.G.: "The institutionalization of institutional theory" en CLEGG, S.R.; HARDY, C.; NORD, W.R. (eds.): *Handbook of Organization Studies*. Londres, Sage, 1996.

- VILAS, J.: "La Presidencia de la Xunta de Galicia: un ejecutivo dual. De la 'Monarquía Limitada' al 'Consulado'", *Revista de Derecho Político*, 32, 1991.
- VILAS, J.: "Las elecciones autonómicas de Galicia (1981-1990)", *Revista de Estudios Políticos*, 75, 1992.
- VILAS, J.; MÁIZ, R.; CAAMAÑO, F.; RIVERA, J.M.: *O Sistema Político Galego: As Institucións*. Vigo, Xerais, 1994.
- ZUCKER, L.: "Institutionalized theories of organizations", *Annual Review of Sociology*, 13, 1987.