

LA ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA GALLEGA: PRIMEROS PASOS DE UNA REFORMA

Antonio Losada

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales
Universidad de Santiago de Compostela

I. Introducción: La administración como problema en Galicia

Los problemas de organización administrativa han ocupado de manera habitual una posición secundaria en la agenda de los poderes públicos gallegos. Varios factores pueden servirnos como guía a la hora de intentar explicar el porqué de esa circunstancia.

Las peculiaridades del escenario político gallego

La historia política de la Xunta de Galicia se ha caracterizado por la inestabilidad de los sucesivos equilibrios entre los partidos políticos presentes en el escenario y el vacilante desarrollo de sus instituciones.

La primera legislatura de Fernández Albor y Alianza Popular gobernando en minoría los destinos de la Xunta de Galicia presenta, en el capítulo administrativo, el balance de una Consejería de Presidencia y Administración residual e incapaz de coordinar y dirigir de modo ordenado el crecimiento de las diferentes Consejerías «a golpe de traspaso» desde la Administración central.

La segunda legislatura presenta un balance similar, aunque marcado por una aguda convulsión política. La crisis promovida por el vicepresidente, y verdadero hombre fuerte del gobierno gallego, Xosé Luis Barreiro mediada la legislatura, aunque saldada con la permanencia de Fernández Albor al frente de la Xunta y la salida de Barreiro, dejó al gabinete gallego y al grupo Popular que lo sostenía en una situación de «interinidad», bloqueo parlamentario, pérdida de la iniciativa política, falta de apoyos y capacidad de gestión bajo mínimos, situación que se prolongaría hasta el año 1987.

Tras la singular historia política del «Pacto de los Tilos» que supone la caída del gobierno del Partido Popular presidido por Fernández Albor, una coalición de tres partidos se hace cargo del gobierno: PSOE y dos nacionalistas moderados: Coalición Galega y Partido Nacionalista Galego, éste último resultado de una escisión del primero promovida por el cabeza de lista que había proporcionado al nacionalismo moderado, bajo las siglas de Coalición Galega, su mayor presencia parlamentaria: Pablo González Mariñas. En la moción de censura juega un papel determinante Xosé Luis Barreiro, el «ex-hombre fuerte» del Partido Popular y ex-vicepresidente de sus sucesivos gobiernos, ahora en las filas de Coalición Galega.

La Consejería de Presidencia es ocupada por el propio González Mariñas, que representa al partido más frágil de la coalición: el PNG. Sea por las limitaciones de

infraestructura y recursos, la debilidad política de la figura de su titular o la dinámica interna del gobierno tripartito, embarcado en una estrategia que intentaba desplazar al Partido Popular de su tradicional posición de privilegio en buena parte del voto gallego, atribuida a elementos clientelares, valiéndose de los recursos que la titularidad de la Administración ponía a su disposición, la Consejería de González Mariñas no dispuso del margen suficiente para proceder a cualquier intento de reforma de la Administración y debió limitarse a dar cabida a la acción individual de cada Consejería o grupo de Consejerías.

El arrollador triunfo electoral de Manuel Fraga y el Partido Popular en 1989, revalidado posteriormente en 1993, supone un cambio radical en el escenario político gallego. El desembarco del viejo león villalbés significa, por primera vez, la presencia de un líder sólido al frente del gobierno gallego que cuenta con un respaldo parlamentario y social tan estable como abrumador.

La urgencia que dominó el desarrollo de las instituciones autonómicas y la ausencia de tradición administrativa.

Galicia no es un país acostumbrado a disponer de instituciones propias de gobierno, si exceptuamos la singular figura del «cacique», encargada históricamente de «mediar» por el gallego de a pie ante los poderes públicos. La Administración ha sido siempre la propia del Estado y se ha limitado a implementar las directrices provenientes del centro, siendo desempeñada en no pocas ocasiones por funcionarios venidos de fuera de la Comunidad Autónoma.

Las condiciones de debilidad política que marcan el nacimiento de la autonomía gallega¹ y un escenario político marcado por el dominio de partidos de ámbito estatal y una presencia muy limitada de fuerzas estrictamente nacionalistas, generaron un proceso de negociación y transferencias de recursos marcado por las prioridades y necesidades de la administración central, y desde luego muy diferente al protagonizado por las otras dos comunidades históricas, Cataluña y Euskadi. Un repaso de las condiciones en que la Xunta de Galicia asumió buena parte de sus competencias podría revelar hasta qué punto las mismas fueron ventajosas para la Administración del Estado y no demasiado favorables para la Xunta.

El proceso se caracteriza así por la existencia de un cierto grado de disfuncionalidad entre el importante volumen de funciones a desarrollar por la naciente Administración gallega y el precario capital de recursos materiales y humanos disponibles. El carácter provisional de buena parte de las soluciones adoptadas a lo largo del proceso de transferencias marcará de manera severa el desarrollo de la naciente Administración gallega.

II. La evolución histórica de la Administración autonómica gallega

Un real decreto ley de 18 de marzo de 1978 aprueba el régimen preautonómico para Galicia. En dicho régimen se incluyen el traspaso de competencias concretas y

1. El Estatuto de autonomía es aprobado en un referéndum que no alcanza el 40% de participación y las sucesivas elecciones autonómicas superan a duras penas porcentajes del 50%.

sus correspondientes medios personales y materiales. Hasta la entrada en vigor del Estatuto de autonomía, se irán produciendo una serie de traspasos:

- Enero de 1979: turismo, actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, transportes y urbanismo.
- Febrero de 1979: interior (corporaciones locales).
- Julio de 1980: trabajo, industria, comercio, sanidad, cultura y pesca.
- Enero de 1981: conservación de la naturaleza.

La publicación, el 6 de abril de 1981, del Estatuto de autonomía, finaliza el proceso de transferencias y, tal como dicta la doctrina del Tribunal Constitucional, las competencias corresponden y son asumidas directamente por las instituciones autonómicas, debiendo procederse al traspaso de los medios materiales y humanos para su desarrollo.

La Administración autonómica de Galicia instala sus servicios centrales en la ciudad de Santiago de Compostela, capital histórica o sentimental del país gallego, pero tradicionalmente relegada por la Administración del Estado a no ser cabeza de provincia y que, por tanto, carece de tradición e infraestructura administrativa. De manera provisional, los diferentes departamentos se irán ubicando en una dispersa y compleja maraña de oficinas a lo largo y ancho de la ciudad, hasta su concentración, en el año 1985, en el complejo administrativo de San Caetano.

Idénticas características de urgencia, dispersión y provisionalidad definen las tareas de reclutamiento del personal, marcado por la diversidad de regímenes jurídicos que lo regulan:

- Funcionarios de carrera: transferidos de la Administración central, trasladados por concurso.
- Contratados administrativos, de acuerdo con el Decreto autonómico de 1983.
- Laborales: fijos o temporales.
- Interinos.
- Eventuales o de confianza.

El avance continuado del proceso de traspaso de medios materiales y humanos desde la Administración central complica de manera progresiva aún más esta situación. Las nuevas necesidades son cubiertas mayoritariamente por medio de personal interino, al carecer de un marco legal que regule y ordene este proceso. Así, a finales de la década de los ochenta, más de 1.700 interinos y contratados administrativos trabajaban en los servicios centrales, ocupando muchos de ellos puestos de subdirección de jefes de servicio con carácter provisional.

Completado prácticamente el traspaso del grueso de los servicios y recursos humanos precisos para ejecutar las competencias autonómicas, Galicia no dispondrá de un marco legal propio hasta que la Ley de la función pública es aprobada el 28 de marzo de 1988, siendo modificada parcialmente por la Ley de 8 de marzo de 1991. Era la primera legislatura del gobierno Fraga, que supone la puesta en marcha del proyecto de reforma administrativa en Galicia.

El resultado de esta evolución, hasta la primera administración Fraga, ha sido definido, de modo gráfico y certero, por el catedrático de Derecho Administrativo y rector de la Universidad de la Coruña, Jose Luis Meilán Gil, como la «autonomía de

la fotocopiadora». El diseño administrativo de la Xunta de Galicia se ha caracterizado por *a*) trasladar de manera mimética el diseño de la Administración central, o *b*) copiar soluciones puntuales desarrolladas en otras comunidades autónomas, especialmente Cataluña y Euskadi. El mimetismo con respecto al Gobierno central que dominó el diseño de la estructura administrativa autonómica supuso un proceso de traslación casi mecánica del reparto de recursos existente en el Gobierno central sin considerar las necesidades y oportunidades que el diseño de una nueva organización administrativa para una realidad diferente planteaba.

Los sucesivos repartos en Consejerías de los diferentes gobiernos gallegos no marcan diferencias respecto a los repartos ministeriales de Madrid, ni aportan ningún tipo de novedad en el diseño de gobierno a su más alto nivel.

A lo largo de esta evolución, son contados los intentos de implementar iniciativas de diseño administrativo diferentes a las estructuras clásicas. En líneas generales es posible afirmar, como lo hacen Rodríguez Arana y otros autores entre las conclusiones del volumen dedicado por la EGAP al análisis del sector público gallego (p.142, 1993): «Este estudio... (*O Sector Público Económico Galego*)... demuestra la falta de una auténtica presencia de la Comunidad Autónoma en la gestión del sector público estatal en Galicia». Será durante la primera legislatura del gobierno presidido por Manuel Fraga, cuando alternativas diferentes (OOAA, Empresas Públicas, Institutos, participación de la Xunta en empresas privadas, Sociedades de Gestión, etc.) empiecen a ser desarrolladas de una forma más amplia.

En este sentido, destacan iniciativas como la creación del Instituto Gallego de Vivienda y Suelo (Ley de 27 de abril de 1988), el Instituto Gallego de Promoción Económica (Ley 5/1992, de 10 de junio), las sociedades mercantiles creadas al amparo de la Ley de gestión financiera y presupuestaria, de 7 de octubre de 1992: sociedades públicas que adoptan la forma de sociedades anónimas creadas por Decreto del Gobierno autonómico y regidas por el derecho mercantil, civil o laboral (Xestur Lugo SA, Xestur Coruña SA, Xestur Pontevedra SA, Xestur Ourense SA, etc.). Destaca especialmente la Sociedad Anónima de Gestión del Plan Xacobeo, creada para la gestión y promoción de todo lo referente al año santo compostelano y cuya ejecutoria se ha saldado con división de opiniones tanto respecto a la exactitud como a la valoración de su cuenta de resultados, y con cierto grado de polémica pública en torno a sus procedimientos.

III. La filosofía de la reforma administrativa en Galicia

El principal responsable e impulsor de esta reforma, el consejero de Presidencia Dositeo Rodríguez, resume la filosofía de su proyecto² en los siguientes puntos:

Mejorar la eficiencia y eficacia de la Administración pública

«La administración pública siempre será menos eficaz y eficiente que las organizaciones privadas; rescatar y hacer posible un nivel relativo de aproximación a objetivos

2. Ver el *Libro Blanco de la Reforma de la Administración* y su artículo «Reforma e Modernización da Administración Pública Galega», en *REGAP*, núm. 5, 1993.

generales debe constituir la principal preocupación de los responsables de la administración pública» (Rodríguez, p.13, 1993). Este axioma se declara como punto de arranque para la filosofía de la reforma administrativa en Galicia. Las estrategias básicas definidas por la Consejería pasan por:

1. Aplicar en la medida de lo posible en la administración pública las técnicas básicas de las organizaciones privadas.
2. Introducir la motivación y una política de incentivos en la gestión de personal de las administraciones públicas.
3. Establecer como principio general derivado de la diferencia cualitativa organización pública-organización privada, el principio de «ajuste permanente de la organización».
4. Sustituir el concepto de administrado por el concepto de cliente.

Cambiar el método de fijación de objetivos en la Administración pública

La reforma pretende convertir los objetivos en el principal instrumento que permita, tanto mejorar la eficacia y la eficiencia, como evaluar la acción y las necesidades de la Administración. Para ello, se plantea como necesidad definir con precisión:

- Los objetivos cuantitativos de cada organización pública concreta para un período de tiempo.
- Los resultados obtenidos en ese mismo período.
- Medios materiales y humanos empleados.
- Los costes unitarios.

Se persigue el doble objetivo de *a)* aumentar el grado de cumplimiento de los objetivos y *b)* adaptar la estructura de la organización a tal fin y reducir los costes unitarios por medio de la redistribución de los cuadros de personal, sustituyendo el criterio jerárquico por un criterio basado en el volumen cuantitativo de objetivos a alcanzar y estructura óptima precisa.

Cambiar los criterios de asignación de recursos al objeto de optimizar la eficiencia

Para ello la reforma pretende adoptar como filosofía la necesidad de efectuar de manera regular un «ajuste dinámico de la organización». Los principales instrumentos de ese ajuste serían:

- Uso de las relaciones de puestos de trabajo como instrumentos técnicos de ajuste de los cuadros de personal.
- Asignación de medios materiales de acuerdo con el volumen de tareas a desarrollar.
- Conocimiento, ordenación y normalización de los procedimientos administrativos.
- Informatización y apoyo tecnológico.
- Análisis y evaluación de la carga de trabajo de cada unidad administrativa.
- Ajuste semestral o anual de los efectivos de cada unidad administrativa de acuerdo con su carga real de trabajo.

- Desarrollo de mecanismos de ajuste de la organización a los principios de eficacia y eficiencia. A tal fin, se crea la Inspección de Servicios como órgano interno cuya función es analizar el funcionamiento real de la Administración actuando como órgano de control y generador de propuestas de mejora. Se pretende que su ámbito de competencias alcance al conjunto de la Administración, evalúe anualmente el rendimiento de todas las unidades administrativas, asuma la función de defensa de los derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración y coordine los sistemas de información al mismo. Finalmente, se diseña como el órgano técnico encargado de valorar la información y formular propuestas sobre ajustes de cuadros de personal de acuerdo con las necesidades reales de la organización.

Cambiar la política de personal

Se busca conseguir la integración real y efectiva del personal en los objetivos de la organización y la mejora de su capacidad técnica, al ser definidos ambos factores como elementos clave para el éxito de la reforma y modernización de la administración.

La integración se intenta conseguir por medio de lo que Consejería define como la creación de un determinado «ambiente» (Rodríguez, p. 19, 1993): obtener por medio de un conjunto de acciones un entorno que incentive la implicación del personal con el trabajo de su unidad. La creación de ese ambiente exige: *a)* generar entre el personal la sensación de que existen reglas claras y aplicables para todos, *b)* personalizar la relación con el funcionario, y *c)* generar la sensación de que la Administración se preocupa por el «entorno» de trabajo, tanto en la adecuación de los medios de trabajo como en el desarrollo de una política de apoyo social.

La participación del personal es percibida por la Consejería como necesaria, pero limitada en cuanto a su alcance. Se excluye la participación en la definición de los objetivos políticos o en el diseño de la estructura administrativa, y se admiten diferentes grados de intervención en la política social de la organización y cuestiones referentes a la carrera administrativa.

La evaluación del rendimiento se define como un elemento clave en la reforma administrativa y la integración del personal. Se pretende que la evaluación cumpla los requisitos de *a)* objetividad, y *b)* independencia del evaluador. El objetivo es que sus resultados tengan incidencia directa y determinante en las políticas de promoción e incentivos.

La formación del personal constituye otro eje fundamental de las políticas de la Consejería. Se trata de generar un «estilo» de Administración que combine la preocupación por los objetivos y la preocupación personal por el ciudadano. Al tiempo, se pretende mantener una dinámica constante de cursos de formación genérica y especialización, que en determinados casos son convertidos en requisitos previos al desempeño de determinados puestos de trabajo.³ Se trata, en definitiva, de generar las condiciones que permitan un cambio de mentalidad entre el personal a la hora de desempeñar la tarea de administrar.

3. Por ejemplo, la exigencia de obtener el diploma de directivo para desempeñar puestos de libre designación en la Administración.

Mejorar la imagen de la Administración

El problema de la imagen de la Administración se define desde una doble necesidad: a) Incrementar la eficacia y eficiencia real como instrumento de mejora de la propia percepción de los administrados, y b) Preocuparse por la protección de los derechos de los ciudadanos.

La reforma pretende ser capaz de garantizar el derecho de los ciudadanos a recibir a) información sobre expedientes concretos, y b) información de carácter general. A la vez, se trata de garantizar el derecho de respuesta mediante la reforma de la institución del silencio administrativo y la acción de la Inspección de Servicios para evitar situaciones de demora o morosidad administrativa.

Clarificación del marco jurídico

El proyecto de reforma de la Administración impulsado desde la Consejería de Presidencia plantea como objetivo prioritario la necesidad de llevar adelante una tarea de refundición normativa de la legislación de la Comunidad Autónoma. Se trata de abordar la sistematización en un texto único de las disposiciones vigentes que regulen al nivel jerárquico correspondiente un área de competencias concreta. La refundición trata de actualizar, articular y armonizar la legislación autonómica de tal manera que el ciudadano pueda acceder fácilmente a su conocimiento y ésta le sea expuesta de una manera clara y uniforme.

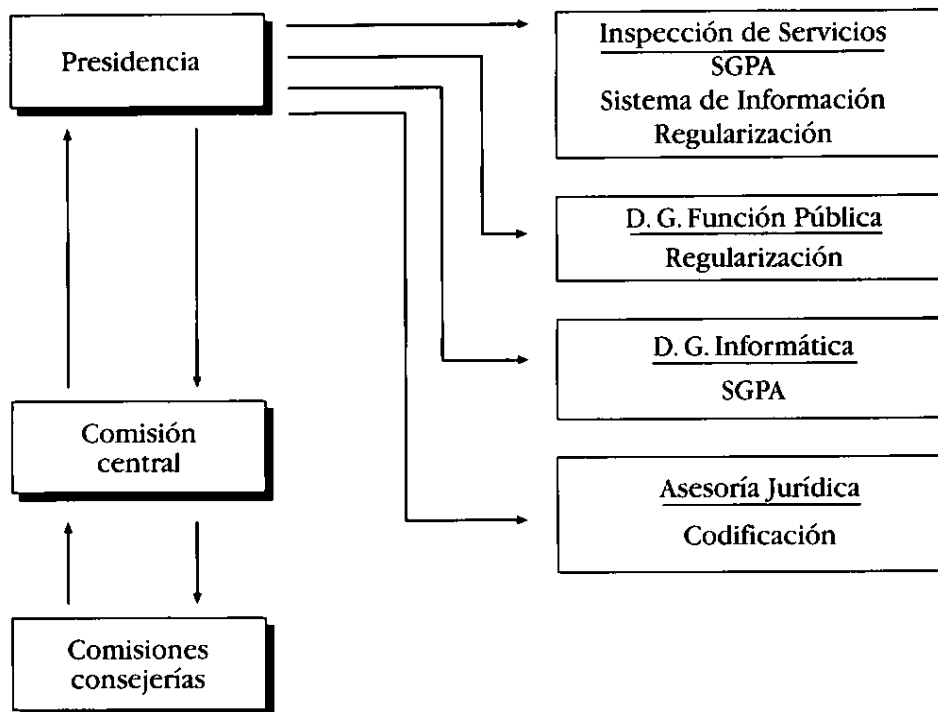
IV. La puesta en práctica de la reforma administrativa

La organización del proyecto de reforma trata de combinar la existencia de una unidad central fuerte que asuma la responsabilidad de planificación, con órganos que permitan la coordinación y comunicación en sentido horizontal del conjunto de la Administración y con una unidad técnica que centralice las tareas de control del proceso. A tal fin se diseñó un esquema compuesto por tres órganos básicos:

- La Comisión Central de Racionalización Administrativa, órgano colegiado donde se agrupan las secretarías de cada Consejería, y que asume la dirección estratégica del proyecto. Sus funciones son proponer los principios básicos del proceso de reforma, planificar las diferentes fases y supervisar su puesta en práctica.
- Las Comisiones de Consejería, concebidas como órganos de propuesta a la comisión central y órganos de realización y control de la implantación del proceso de reforma en cada una de ellas: racionalización de procedimientos, revisión de la normativa legal, integración del personal en el proceso de reforma, etc.
- La Inspección General de Servicios, concebida como un órgano de control a posteriori para garantizar tanto la eficacia del sistema como el mantenimiento de una dinámica constante de ajuste por parte de la Administración: control del desarrollo del proceso de racionalización, análisis y evaluación del funcionamiento de la organización y sus necesidades, seguimiento de quejas y reclamaciones de los administrados, etc.

La Consejería de Administración y Presidencia ha actuado como la unidad impulsora del proceso de reforma de la Administración autonómica, ocupando en todo momento un papel central y activo en la comunicación entre los diferentes órganos y unidades administrativas afectadas por la reforma (*vid.* figura 1).

Figura 1: La organización del proyecto



La implementación de la reforma administrativa ha seguido una estrategia que bien podría ser calificada como «incrementalista». Lejos de abordar el proyecto en su totalidad, se ha optado por una implementación planificada y dividida en fases que implican una ampliación progresiva de objetivos, fases que se han planteado como experiencias controladas al objeto de testar los problemas técnicos de la reforma. En esta primera fase, la implementación del Proyecto de reforma administrativa se ha centrado en el desarrollo de cuatro actuaciones fundamentales:

1. La regularización de la función pública, asignada a la responsabilidad de la Dirección General de Función Pública y a la Inspección de Servicios.
2. La puesta en marcha del Sistema de Gestión de Procedimientos Administrativos (SGPA), asumida en su vertiente política por la Inspección de Servicios, y en su vertiente técnica por la Dirección General de Informática.
3. La puesta en marcha del Sistema de Información al Ciudadano, efectuada por la Inspección de Servicios.
4. La tarea de codificación y refundición normativa, asumida por el servicio general de Asesoría Jurídica de la Xunta de Galicia.

La regularización de la función pública

Cuatro han sido las actuaciones fundamentales abordadas en lo referente a la ordenación de la función pública:

- Elaboración de la primera relación de puestos de trabajo en 1991.
- Convocatoria y resolución de un concurso general de traslados para funcionarios de carrera, que incluía más de 5.000 plazas.
- Oferta de empleo público y convocatoria de un concurso oposición para acceder a la condición de funcionario de la Xunta de Galicia. El resultado fue la participación de más de 47.000 aspirantes y la adjudicación de 3.084 plazas.
- Elaboración de nuevas relaciones de puestos de trabajo en 1993.

En palabras de Jaime Bouzada, jefe de la Inspección de Servicios, se ha tratado, en esta primera fase, de crear «un receptáculo jurídico para la situación existente», al objeto de lograr un «ambiente de pacificación» (Rodríguez, p. 21, 1992) en el complejo entorno laboral que el crecimiento de la administración gallega había ido generando. El proceso se ha cerrado sin excesivas crispaciones y ha conseguido solucionar, o al menos suavizar en primera instancia, la conflictividad laboral. El siguiente paso, según los responsables de la reforma, será el empleo de la RPT realizada en 1993 como un instrumento técnico de análisis que permita mejorar la eficiencia en la asignación de recursos y el conocimiento sobre las necesidades de cada unidad.

Otra vertiente importante en la regularización de la función pública ha sido el objetivo de implantar criterios profesionales en la selección de personal. La carrera administrativa se define como progresión de puestos de trabajo a través de mecanismos que aseguren que la provisión afecte a los aspirantes más capacitados. En este sentido, el nivel de formación del personal resulta un elemento clave. La Escuela Gallega de Administración Pública (EGAP) es definida por la Consejería como «el motor del proceso» (Rodríguez, p. 20, 1992).⁴

El volumen de actividad desarrollado por la EGAP ha sido, sin duda, considerable y ha tratado de completar una oferta de cursos «a la carta» orientados a alcanzar un cierto nivel de especialización y utilidad para el trabajo diario de los participantes; sin embargo no es posible determinar con exactitud cuál es o será su incidencia efectiva en la Administración ya que, por ejemplo, es aún pronto para determinar cómo es reemplazado en su correspondiente unidad el funcionario que pasa por sus aulas.

Implantación del Sistema de Gestión de Procedimientos Administrativos (SGPA)

La implantación del SGPA, definida por los impulsores de la reforma como la actuación más importante y ambiciosa en esta fase de la misma, es una iniciativa compleja tanto por las exigencias que planteaba a la organización, como por las propias dificultades técnicas del proyecto y las exigencias financieras que el volumen informático del mismo plantea. Su implementación ha seguido los siguientes pasos:

- Identificación y racionalización de los procedimientos administrativos a instancia de parte.

4. En 1990 se impartieron 5.114 horas, 3.717 en 1991 y 3.061 en 1992. Más de 15.000 alumnos han pasado por la EGAP en estos tres años.

- Diseño de una plataforma informática global de la Xunta de Galicia.
- Formación del personal para el uso de tecnología informática.
- Puesta en marcha del sistema.

El SGPA integra en esta primera fase a todas las Consejerías del Gobierno gallego y sus correspondientes delegaciones provinciales, y se limita a los procedimientos a instancia de parte, aún cuando se prevé la progresiva incorporación de la gestión de personal y la ejecución de inversiones públicas.

El sistema pretende ser capaz de permitir al administrado conocer en cualquier momento la situación de su expediente administrativo, incrementar el grado de seguridad jurídica al ser revisados todos los procedimientos por la Inspección de Servicios, agilizar la gestión y servir como instrumento que permita conocer la carga efectiva de trabajo que cada unidad administrativa soporta y su capacidad y eficiencia a la hora de gestionarla.

Además de los previsible problemas técnicos que todo proceso de informatización plantea, el SGPA ha encontrado cierto grado de resistencia en las restantes Consejerías del gobierno gallego. Dos razones pueden ser apuntadas:

- El SGPA supone una carga de trabajo adicional para el personal administrativo, ya que le obliga a cambiar sus hábitos de trabajo, facilitar información que hasta ahora no le era exigida y someter sus métodos al control de una unidad administrativa (la Inspección de Servicios) ajena al entorno de su propio departamento.
- El SGPA puede convertirse en un potente instrumento de control que permita individualizar el volumen de trabajo y el rendimiento de cada unidad administrativa, y como tal fue percibido en primera instancia por el personal administrativo. A pesar del esfuerzo efectuado por la Consejería en realzar sus posibilidades y su percepción como instrumento de apoyo a la gestión y presentar ésta como su motivación fundamental, la desconfianza hacia el mismo tiende a mantenerse en el resto de la organización.

El sistema de información al ciudadano

La reforma situó desde el principio como un objetivo fundamental la necesidad de aproximar la Administración al ciudadano. La reforma define el problema en términos de mejora de la información, y aborda una serie de actuaciones encaminadas a aumentar tanto la accesibilidad como el volumen de información a disposición del ciudadano:

- Creación de una red de oficinas de ventanilla única de información y atención al ciudadano.
- Creación de una red de puntos de autoservicio de información.
- Creación de un servicio telefónico de información.

La información que facilita el sistema incluye:

- Acceso al SGPA para conocer el momento en que se encuentra el expediente del interesado.

- Información de carácter general: medios de contacto, directorio telefónico, etc.
- La guía del ciudadano: recopilación sistemática de los 594 procedimientos normalizados, con su definición, alcance, requisitos e instancias de presentación.

La codificación normativa

Se trata de la actuación que menos resultados concretos ha aportado hasta la fecha, dada la complejidad propia de cualquier esfuerzo de sistematización legislativa, el elevado grado de dispersión y desorden de la legislación autonómica y la resistencia que buena parte de las Consejerías plantean a comprometer recursos y esfuerzos en una tarea que pueden no considerar propia, sino impuesta desde la Consejería de Presidencia.

La tarea de codificación se ha completado hasta la fecha únicamente en la Consejería de Pesca, mientras que en los restantes departamentos los trabajos se hallan en fase de estudio y redacción de borradores. La Consejería se ha marcado como objetivo terminar el proceso dentro de la actual legislatura.

V. Algunas razones que pueden explicar el impulso de reforma de la administración en Galicia.

La reforma y modernización de la estructura administrativa de la Xunta de Galicia ha adquirido, durante el Gobierno Fraga, una relevancia de la que nunca había dispuesto. Progresivamente se ha convertido en una de las políticas «estrella» de ese Gobierno y su posición dentro de la agenda de los poderes públicos se ha visto claramente reforzada.

Subirats (1989, p. 54 y ss.) realiza un útil análisis de los factores que juegan a la hora de considerar la competencia que se produce entre las diferentes cuestiones y temas planteados para acceder a puestos de prioridad en la agenda institucional como «problemas públicos»:

- a) Que el tema alcance proporciones de crisis y, por tanto, no pueda continuar siendo ignorado, o bien que plantee claras posibilidades de agravamiento en el futuro.
- b) Que el tema adquiera características peculiares o significativas que lo diferencien de una problemática más general.
- c) Que el tema provoque una seria situación emotiva que atraiga la atención de los medios de comunicación.
- d) Que el tema vaya adquiriendo una mayor importancia global, cuando en sus inicios tenía unas dimensiones y efectos muy limitados.
- e) Que el tema desencadene cuestiones relacionadas con «legitimidad» o «poder» y afecten al núcleo sensible del poder público.
- f) Que el tema alcance gran notoriedad pública por conectar con tendencias o valores de moda.

La situación de la Administración en Galicia concentra en su estado actual algunos de estos factores. En primer lugar, aun no pudiendo ser calificada la situación como una crisis, la Administración gallega presentaba un cuadro preocupante: incapacidad de gestión que afectaba gravemente, por ejemplo, a sus niveles de resolución presupuestaria, una dinámica considerable, y sobre todo, constante de conflictividad laboral entre su personal, causada tanto por las condiciones de trabajo como por la ausencia de reglas claras de funcionamiento y de organización y el desorden y provisionalidad de las diversas situaciones laborales.

En segundo lugar, la autonomía gallega, superada la primera fase de entusiasmo por la recuperación de las instituciones propias, afronta cada vez en mayor medida la necesidad de ampliar su capital de legitimidad mediante la reválida de una gestión eficaz. Necesita demostrar su capacidad de aportar soluciones a los problemas del país que posean un valor añadido propio, diferentes a las soluciones generadas desde la Administración central. Por otro lado, el creciente volumen de recursos públicos que la Xunta es responsable de gestionar demanda una estructura administrativa capaz de hacerlo.

En tercer lugar, la Xunta, como administración, llegaba a reunir en su imagen y percepción por parte de los ciudadanos casi todos los tópicos negativos que sobre la figura del funcionario circulan.⁵ La Xunta ha venido soportando, además, una presencia casi continua en los medios de comunicación por temas relacionados con deficiencias en la gestión, irregularidades, colocaciones indebidas, etc.

Sin embargo, la conjunción de estos factores, donde nunca se llega a alcanzar un grado de máxima potencia, no parece una fuerza motriz suficiente que pueda explicar la creciente relevancia de la Administración como «problema público». Es necesario considerar otros factores que han repercutido de manera relevante:

El Gobierno tiende a ser el principal actor que contribuye a la formación de su propia agenda (Jones, 1984, p. 52). El papel del organismo decisor en la formación de la agenda suele responder a tres alternativas (Subirats, 1989, p. 56): *a*) la alternativa pluralista, dejando que «pase el tiempo» y asumiendo un papel más o menos pasivo, *b*) la alternativa de impulsar o reforzar una determinada visión del problema, *c*) la alternativa de carácter anticipador y no reactivo, que implica una actuación previsoramente ante una posible agravación.

En nuestro caso, la Consejería de Presidencia opta de un modo decidido por la acción y adopta un rol claramente activo para promover su propia definición y sus propias soluciones al problema y, en la medida de lo posible, implementar una actuación anticipativa que busca frenar el progresivo deterioro de la situación.

Si consideramos con Kingdom (1984, p. 211) que la probabilidad de que un problema escale puestos en el orden de prioridades de la agenda depende de la combinación adecuada de tres factores: la definición y clasificación del problema, la política propuesta y la receptividad del entorno político, de modo que se pueda abrir una «ventana» política (*policy window*) que sirva como oportunidad, podemos establecer cómo el equipo encabezado por Dositeo Rodríguez ha actuado sobre cada uno de esos elementos para conseguir su acoplamiento:

5. No es casual que Manuel Fraga anuncie durante su primera campaña electoral medidas como instalarse sin previo aviso en cualquier dependencia de la Xunta para controlar su funcionamiento, severos controles para garantizar, por ejemplo, el cumplimiento del horario o espectaculares reducciones en el tamaño de la Administración gallega, reducciones que serán presentadas como la primera medida adoptada por su primer Consejo de Gobierno y que se limitarán a la eliminación de una dirección general.

- a) En cuanto al problema, la gestión de la Consejería ha mantenido una estrategia constante de comunicación de los diferentes indicadores que subrayaban la deficiente situación de la Administración gallega y situaban las causas de su limitada eficiencia y capacidad de gestión en el seno de la propia organización. Paralelamente, se han implementado con relativo éxito políticas de alto contenido simbólico, como la puesta en marcha del SGPA o el Sistema de Información al Ciudadano, capaces de mantener un nivel constante de atención y que resumen, de un modo simple y fácilmente comunicable a la opinión pública, puntos clave de su filosofía y significan resultados inmediatos y visibles desde la perspectiva del ciudadano.
- b) En cuanto a la política propuesta, ha desarrollado una continua labor de progresiva introducción de sus definiciones: labores de análisis, reuniones, iniciativas de formación a través de la Escuela Gallega de Administración Pública, congresos y un permanente flujo de teoría, argumentos e información que sustenten sus propuestas.
- c) En cuanto a la receptividad política, la Consejería de Presidencia ha asumido a lo largo de todo el proceso posiciones e iniciativas que la aproximan a la figura del «*policy entrepreneur*» (Kingdom, 1984, p.214), caracterizada por el compromiso casi personal con el éxito de las soluciones formuladas en su política y el convencimiento de su racionalidad y acierto, lo que proporciona la capacidad de invertir al completo sus recursos en beneficio de las mismas. Al tiempo, el proceso de reforma ha contado con el apoyo directo de la máxima autoridad política (el presidente Fraga), apoyo que pueda explicarse dada la proximidad e interés que el propio presidente demuestra por los temas administrativos y la capacidad del equipo encargado de la reforma para generar una amplia batería de propuestas e iniciativas concretas.

VI. Algunas consideraciones críticas

La reforma administrativa en Galicia es un proceso joven y, por tanto, difícil de valorar. La primera consideración sería que, al menos, supone el primer intento de poner orden y definir unas reglas de funcionamiento comunes para una organización que ha ido creciendo de una manera desordenada y anárquica.

El capítulo de realizaciones concretas es aún relativamente exiguo, aunque cabe resaltar tanto la novedad como la potencialidad de iniciativas como el SGPA o el Sistema de Información al ciudadano como instrumentos útiles para mejorar la eficacia y la eficiencia de la Administración por medio de un mejor conocimiento de su funcionamiento y las posibilidades de evaluación del rendimiento que aportan, y para acercar la Administración al ciudadano. El hecho de que en un país de población dispersa como Galicia, donde desplazarse es un acto costoso, pueda utilizarse el teléfono como medio válido de comunicación con la Administración o resolver diferentes cuestiones en una única ventanilla y gracias a un único desplazamiento, es en sí mismo un logro.

Quizás resulte más útil analizar la filosofía que alienta esas realizaciones y que inspirará el futuro del proceso de reforma. En este sentido, este apartado final pretende plantear algunas cuestiones para el debate.

En primer lugar, asumir de partida que las organizaciones públicas son menos eficaces o eficientes que las organizaciones privadas, y que, como consecuencia, aquéllas han de procurar mirarse en éstas, es simplemente una postura de partida más, no un axioma de validez general. Tratar de introducir soluciones que suplan la ausencia del mecanismo corrector del mercado en las administraciones públicas es una vía que puede llevarnos una parte del camino, con suerte, a ser tan eficientes y eficaces como las organizaciones privadas, pero la pregunta quizás sea si *a*) es ese el grado de eficacia y eficiencia que queremos y debemos alcanzar, y *b*) es suficiente el hecho de alcanzarlo, o la reforma y modernización de cualquier administración debe tratar de responder a cuestiones sobre la legitimidad del sistema, la equidad de las soluciones o la capacidad de control y participación de los ciudadanos en la tarea de administrar los recursos comunes.

En segundo lugar, la reforma centra buena parte de sus esperanzas en la posibilidad de cambiar el método de fijación de objetivos en la Administración de modo que puedan ser empleados, por mor de su mayor concreción, como instrumentos útiles para medir el trabajo de las diferentes unidades. Las dificultades de esta solución han sido señaladas de manera reiterada por la doctrina: *a*) Tensionar la organización por medio de los objetivos tiende a generar dinámicas en el seno de la misma de rebaja o retirada en los mismos (Wildavsky, p. 29, 1979), *b*) Utilizar el nivel de realización de los objetivos como único criterio de éxito puede conducir a una valoración deficiente de una actividad multifacética y compleja como acostumbra a ser la administración de recursos públicos (Wildavsky, p. 30, 1979), *c*) La medición de los diferentes *outputs* y *outcomes* es en sí misma difícil, y es extremadamente complicado aislar, dentro de la organización, la propiedad de su realización (Carter, 1989).

En tercer lugar, la implementación de la reforma plantea importantes problemas de cooperación dentro de la organización. La respuesta de la Consejería tiende a adoptar un enfoque de corte «gerencialista» (Subirats, 1990, p. 91): el decisor asume disponer de un grado elevado de control sobre su entorno, lo que le permite optar con notable libertad y escoger aquellas vías donde su capacidad de control sea mayor; ello le permite adoptar una postura anticipatoria y transformadora de la realidad siguiendo la línea definida por objetivos ya fijados. Sin embargo, en este caso, el control que la Consejería puede ejercer sobre su entorno en una parte considerable de sus políticas es problemático.

Control puede ser definido como el grado en que un actor, o pequeño grupo de actores, puede asegurar que la ejecución de una política responde fielmente a su diseño. Un control total es raro: conflicto, semiautonomía de las burocracias encargadas de la implementación, incluso la naturaleza o la casualidad, etc.; dificultan su existencia. Políticas que descansan en asunciones de control fuerte y concentrado pueden ser realizables únicamente en el papel y suponen una victoria vacía para sus diseñadores (Bobrow y Dryzek, 1989, p. 204). Los cortocircuitos que las políticas de la Consejería pueden sufrir desde la perspectiva de su capacidad de control son importantes:

a) Sus políticas llevan parejas soluciones que llevan consigo una importante cuenta de costes para la organización. La Consejería de Presidencia, y más concretamente, la Inspección de Servicios, se convierten en una unidad más de control que viene a añadirse a las ya existentes, y como tal es percibida en primera instancia, no como una

unidad de apoyo a la gestión, sino como una unidad de control que además va a disponer de una considerable capacidad de influencia en el nivel de recursos y la valoración del trabajo de cada unidad.

Desde la perspectiva de la Consejería, las soluciones traen consigo también costes importantes: evaluar al resto de la organización es una tarea compleja, difícil y, sobre todo, ingrata y costosa para sus responsables políticos, quienes han de disponer necesariamente de un importante capital de apoyo político, capacidad de liderazgo y, en definitiva, recursos que permitan negociar con garantías de éxito ante el resto de la organización en los previsibles conflictos que la reforma va a plantear. Además, la apuesta por la modernización tecnológica es una apuesta cara y complicada de mantener desde el punto de vista económico.

b) Soluciones que implican una apreciable traslación de costes de mantenimiento sobre las demás unidades administrativas, que han de dedicar tiempo, personal y tecnología a atender las demandas de control y evaluación que les llegan periódicamente desde la Consejería de Presidencia. La acción de la Consejería supone, además, para cualquier unidad administrativa, imponer límites a su autonomía de gestión y margen de maniobra para organizar determinados aspectos de su trabajo.

c) Soluciones que requieren la cooperación de otros actores presentes en el proceso. El éxito de la reforma depende en gran medida de la cooperación del resto de la organización. El principal problema detectado en esta primera fase, ha sido precisamente la resistencia de la misma a facilitar información e integrarse en un sistema con una importante carga potencial de control. El problema ha podido subsanarse en esta primera fase, en parte, por lo limitado de su alcance. La pregunta ahora es saber si eso mismo será posible cuando las evaluaciones comiencen a generar resultados tangibles y, potencialmente, negativos para unidades administrativas concretas.

La Administración autonómica gallega tiene aún un largo trecho por delante en el camino de su modernización y son muchos los factores que determinan las posibilidades de recorrerlo y que han de ser atendidos cuidadosamente para culminarlo con éxito. Sin embargo, parece claro que asistimos en nuestra comunidad a los primeros pasos de una reforma que responde a un proyecto propio e incluye un diseño global de qué tipo de Administración se quiere conseguir.

Bibliografía

- Aberbach, J., Rockman, B., «Image IV revisited: executive and political roles», *Governance* 1, 1 enero 1988.
- Ballart, X., «¿Cómo evaluar programas y servicios públicos?», INAP, Madrid, 1991.
- Bobrow, B., Dryzeck, J., *Policy Analysis by Design*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 1987.
- Bouzada Romero, J., *A Reforma Administrativa Autonómica de Galicia*, Colección Xornadas e Seminarios, 5, EGAP, 1993.
- Carley, M., *Rational Techniques in Policy Analysis*, Heinemann Educational Books, 1980.
- Dery, D., *Problem Definition In Policy Analysis*, University Press of Kansas, 1984.

- Dunleavy, P., *Democracy, Bureaucracy and Public Choice*, Harvester-Wheatsheaf, 1991.
- Dunn, W. N., *Public Policy Analysis*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, 1981.
- Dye, T. R., *Understanding Public Policy*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, 1987.
- EGAP, *Memorias 1990, 1991, 1992, 1993*, Escola Galega de Administración Pública.
- Flynn, N., «Performance Measurement in Public Sector Services», *Policy and Politics*, Vol. 14, núm. 3, 1986, p. 389-404.
- Friedman, J., *Planificación en el Ámbito Público*, INAP, Madrid, 1991.
- Hardin, R., «The Tragedy of the Commons», *Science*, 162: 1243-48.
- Heymann, P., *The Politics of Public Management*, Yale University Press, 1987.
- Hill, M., Ham, C., *The Policy Process in the Modern Capitalist State*, Harvester Wheatsheaf, 1993.
- Hood, C., *Administrative Analysis*, Harvester-Wheatsheaf, 1986.
- Jekins, W. I., *Policy Analysis*, Oxford, Martin Robertson, 1978.
- Jones, C. O., *An Introduction To The Study of Public Policy*, Brooks-Cole, Monterrey, 1984.
- Kingdom, J., *Agenda, Alternatives and Public Policies*, Little Brown, Boston, 1984.
- Lindblom, C., «The Science of Muddling Through», *PAR*, núm. 19, 1959.
- The Policy making process, traducción castellana: INAP, 1991.
- «Still muddling, not yet trough», *Public Administration Review*, 39: 517-626.
- Linder, S., Peters, G., «The Role of Guidance Mechanisms in Policy Formulation», *Journal of Theoretical Politics* 2(1), enero 1990.
- Majone, G., *The Uses of Policy Analysis*, New Haven, CT: Yale University Press, 1985.
- March-Olsen, *Rediscovering Institutions*, Free Press, Nueva York, 1987
- Meny, I., Thoening, J., *Las Políticas Públicas*, Ariel Ciencia Política, Barcelona, 1992.
- Melstner, A., Political Feasibility and Policy Analysis, *Public Administration Review*, p. 859, 1972.
- Morata, F., Institucionalización y rendimiento político del Estado autonómico, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 76, p. 225-297.
- Palumbo, D. J. (ed): *The Politics of Program Evaluation*, Londres, Sage, 1987.
- Peters, B., *The Politics of Bureaucracy*, Longman, 1989.
- Rodríguez Arana, J., *A Escola Galega de Administración Pública (1990-1992)*, EGAP, 1993.
- *O Sector Público Económico Galego*, Coordinador, varios autores, EGAP, 1993.
- Rodríguez, D., «Reforma e Modernización da Administración Pública Galega», *Revista Galega de Administración Pública*, 5, EGAP, 1993, 11-41.
- «Textos para unha Reforma Administrativa», Conferencias e Documentos, 1, EGAP, 1992.
- Simon, H., *Administrative Behaviour*, MacMillan, New York, 1947.
- Stokey, E., Zeckhauser, R., *A Primer For Policy Analysis*, Londres, Norton, 1978.
- Subirats, J., *Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración*. INAP, Madrid, 1989.
- «La Administración Pública como problema: el Análisis de Políticas Públicas», *Documentación Administrativa* 224-225, INAP, octubre 1990-marzo 1991.
- «Diez Años de Comunidades Autónomas. Notas para un primer balance», *Ideas* 90, núm. 2, p. 19-26.

- *Un Problema de Estilo: La Formación de Políticas Públicas en España*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1992.
- Tullock, G., *The Politics of Bureaucracy*, Washington DC: Public Affairs Press, 1965.
- Wildavsky, A., *Speaking Truth to Power, The Art and Craft of Policy Analysis*, New Brunswick, New Jersey, Transaction, 1987.
- Wilson, J., *Bureaucracy. What Government Agencies Do and Why They Do It*. Basic Books, USA, 1989.

