

NECESIDADES FORMATIVAS DO PERSOAL DA ADMINISTRACIÓN DA XUNTA DE GALICIA. NIVEIS DE ORGANIZACIÓN E DE POSTO

NECESIDADES FORMATIVAS DO PERSOAL DA ADMINISTRACIÓN DA XUNTA DE GALICIA. NIVEIS DE ORGANIZACIÓN E DE POSTO

Escola Galega de Administración Pública

Santiago de Compostela, 2007

FICHA TÉCNICA

Título:

NECESIDADES FORMATIVAS DO PERSOAL DA
ADMINISTRACIÓN DA XUNTA DE GALICIA.
NIVEIS DE ORGANIZACIÓN E DE POSTO

Edita:

ESCOLA GALEGA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (EGAP)
Rúa de Madrid, 2 – 4, Polígono das Fontiñas
15707 Santiago de Compostela

Autores:

Equipo de Investigación USC-Univ. Vigo
para o Estudo das Administracións Públicas
Unidade de Investigación da Escola Galega
de Administración Pública

Tradución:

Ramiro Combo

Deseño e maquetación:

Krissola Diseño, S.L.

Imprime:

Krissola Diseño, S.L.

I.S.B.N:

978-84-453-4415-6

Depósito legal:

C

Este informe é o resultado dunha investigación realizada polo Equipo de Investigación USC-Univ. Vigo para o Estudo das Administracións Públicas, baixo a supervisión do persoal investigador da Escola Galega de Administración Pública.

O Equipo de Investigación USC-Univ. Vigo para o Estudo das Administracións Públicas está formado por Celestino García Arias (director), Enrique Varela Álvarez (codirector), Ramón Bouzas Lorenzo, Óscar Briones Gamarra, Alfredo Couselo Barrio e Xosé Mahou Lago. A coordinación do informe estivo a cargo de Ramón Bouzas Lorenzo.

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	7
1. INTRODUCCIÓN: POLÍTICA DE XESTIÓN PÚBLICA E FORMACIÓN NA ADMINISTRACIÓN DA XUNTA DE GALICIA	11
1.1. Configuración e evolución da estrutura organizativa	11
1.2. Desenvolvemento autonómico e políticas de xestión pública	16
1.3. Evolución da política de recursos humanos	18
2. VALORACIÓN DA ESTRUTURA ORGANIZATIVA E DA POLÍTICA DE RECURSOS HUMANOS DA XUNTA DE GALICIA	25
2.1 Impresións sobre a estrutura organizativa	26
2.1.1. Obxectivos da Administración autonómica	26
2.1.2. Valoración da adaptación da estrutura (servizos centrais e periféricos) aos obxectivos da organización	27
2.1.3. Cambios no contorno e necesidade de reforma da estrutura organizativa	28
2.1.4. Adecuación dos mecanismos de deseño da estrutura aos obxectivos da entidade e aos desafíos futuros	29
2.1.5. Cultura organizativa e actitudes cara ao traballo e a organización	34
2.2 Impresións sobre a política autonómica de recursos humanos	37
2.2.1. Valoración dos efectos das medidas tomadas en materia de persoal durante a última década	37
2.2.2. Prioridades que debe ter a política de persoal	37
2.2.3. Valoración da adecuación da política formativa da Administración autonómica á estrutura (postos e unidades) e obxectivos da organización	40
2.2.4. Axuste das actividades formativas ao actual modelo de carreira	41
2.2.5. Influencia da cultura organizativa da Administración autonómica galega na política de formación	41
2.2.6. Política de recursos humanos e persoal laboral	42

3. NECESIDADES DE FORMACIÓN NO NIVEL ORGANIZATIVO	45
3.1. Tendencias en xestión pública	46
3.2. Liñas de actuación	48
3.3. Perfil (estándar) de coñecementos requiridos pola organización	51
3.3.1. Orientación sobre os contidos de cada área temática	52
3.4. Perfil (estándar) de habilidades requiridas pola organización	57
4. NECESIDADES DE FORMACIÓN NO NIVEL DE POSTO	59
4.1. Catálogo de funcións dos postos examinados	62
4.2. Percepción de funcións asignadas	67
4.3. Impresións sobre funcións asignadas e desempeñadas	71
4.4. Percepción dos coñecementos e habilidades requiridos polo posto	75
4.5. Valoración do perfil de coñecementos e habilidades	78
4.6. Coñecementos e habilidades requiridos polos postos	81
4.6.1. Perfil (estándar) de coñecementos requiridos polos postos: necesidades de reforzo formativo por nivel	83
4.6.2. Perfil (estándar) de habilidades requiridas polos postos: necesidades de reforzo formativo por nivel	91
CONCLUSIÓN	93
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	97
ANEXO I	101
ANEXO II	103

PRESENTACIÓN

O Estatuto básico do empregado público, recentemente aprobado (Lei 7/2007, do 12 de abril), establece, como xa o fixo a Lei 30/1984, de medidas para a reforma da función pública, os principios sobre os que se articula o emprego público en España. A norma nace en resposta non só á actualización que exige a evolución das nosas administracións, senón tamén á necesidade de adaptarse ás innovacións que, en materia de recursos humanos, se introduciron no ámbito da Unión Europea.

O estímulo do empregado público, a súa formación e a súa promoción profesional constitúen os eixes do novo marco normativo, que obrigará a modificar a concepción da función de persoal na Administración xeral do Estado e nas administracións autonómicas e locais.

En previsión duns cambios cuxa profundidade e alcance resultan hoxe difíciles de estimar, pero que con seguridade exixirán un reenfoque da normativa galega sobre función pública, e coa intención de reflexionar acerca dalgúns dos piares sobre os que se edifica a política de recursos humanos seguida pola Administración da Xunta de Galicia, a Escola Galega de Administración Pública, fiel á función de promoción da investigación encomendada na súa lei de creación, presenta nestas páxinas o primeiro dunha serie de informes que tratan de afondar no coñecemento das competencias dos empregados da Administración autonómica. Así, os dous primeiros traballos céntranse na detección de necesidades formativas e na extracción dun perfil de competencias requiridas pola organización, os postos de traballo e os individuos.

Sen dúbida, trátase de dous estudos que, polo seu potencial para proporcionar información valiosa sobre as capacidades do persoal da Administración da Xunta de Galicia, están destinados a converterse en ferramentas básicas de traballo para todos os profesionais relacionados coa área de recursos humanos e, en particular, para os que xestionan a función pública e a política formativa. Ademais, os achados expostos poden proporcionarlles a outras unidades con responsabilidades transversais relacionadas co deseño e o funcionamento da Administración coñecemento sobre algúns problemas estruturais que condicionan os resultados da política formativa e que non necesariamente atopan solución nela. Por conseguinte, a posta en práctica de moitas das recomendacións feitas neste informe requiriría un traballo que compromete tanto os responsables da propia formación como a quen se ocupa de fixar as prioridades doutras áreas da xestión pública.

En particular, ao longo deste primeiro informe preséntanse os resultados do diagnóstico de necesidades formativas do persoal ao servizo da Administración autonómica de Galicia, relativo ao nivel de organización e de posto, elaborado seguindo as directrices do proxecto presentado no documento

Detección de necesidades formativas do persoal ao servizo da Administración autonómica: un deseño de investigación (Santiago de Compostela: Escola Galega de Administración Pública/Xunta de Galicia, 2006).

Segundo se detallará máis abaixo, o informe, de carácter empírico e realizado con metodoloxía cualitativa, construíuse a partir das voces dos empregados da Administración autonómica, limitándose, polo tanto, o equipo investigador a organizar conceptual e teoricamente as reflexións ofrecidas polo persoal, a contextualizar politicamente os temas abordados ou a dar referencias aclaratorias alí onde eran necesarias.

O resultado final reflicte coa maior fidelidade posible as percepcións dos empregados públicos que colaboraron no proxecto sobre diversos aspectos relacionados co estudo das competencias que o funcionamento da organización a que pertencen require e que existen, igualmente, os postos de traballo que desempeñan.

Como se avanza no proxecto citado, o exame nos niveis de organización e de posto empréndese desde a perspectiva do estudo da formación como resultado, orientado á exploración das competencias (coñecementos, habilidades e actitudes) que require o cumprimento dos obxectivos da organización.

Considerando a lóxica do proceso, mentres no nivel organizativo a investigación se debe desenvolver contrastando un estado ideal, representado polas competencias que o persoal debería posuír de acordo cos obxectivos e plans (aspiracións) da Administración, e un estado real, formado polas competencias que, de facto, os empregados mostran, no nivel de posto o estudo baséase na comparación entre as competencias que os individuos deberían ter en coherencia coa gama de funcións asignadas a cada posición e as que realmente teñen. Os achados en ambos os niveis deberían facilitar, nun segundo tempo, o deseño de remedios, isto é, propostas que permitan, se procede, atenuar ou eliminar por completo as brechas detectadas.

Durante o desenvolvemento da investigación, dous obstáculos reduciron a ambición do estudo nos niveis que nos ocupan: a ausencia dunha descrición de obxectivos para a Administración máis alá do previsto estatutariamente, e, por iso, a falta dunha visión ou plan da organización que puidese inspirar, con carácter estratéxico, as decisións tomadas en relación co deseño estrutural, os métodos de traballo ou as relacións co contorno; e a inexistencia dunha descrición de postos de traballo que superase as constricións, que, pola súa natureza de inventario de postos, posúen das relacións de postos de traballo (RPT).

Estas carencias lastraron a consecución plena dos obxectivos do proxecto, e resultaron decisivas á hora de reconsiderar o modo de proceder nos niveis da investigación comentados.

Para explorar os niveis de organización e de posto empregáronse as seguintes técnicas:

- Entrevistas en profundidade semiestruturadas: entre o 29 de maio e o 6 de xullo de 2006 realizáronse un total de nove entrevistas a individuos que ocupaban no momento postos de inspección ou subinspección de servizos na Administración autonómica, e a individuos que ocuparon con anterioridade eses mesmos postos e que na data de realización da entrevista estaban destinados noutras posicións, tanto da propia Administración autonómica como noutras organizacións do sector público. Os contidos sobre os que versaron as entrevistas estaban relacionados cos obxectivos de estudo do nivel de organización. As entrevistas realizáronse no lugar dos respectivos postos de traballo.

- Grupos de discusión: Empregando o criterio de segmentación (grupos de máxima homoxeneidade interna e de máxima heteroxeneidade externa) anunciado no deseño do proxecto, formáronse un total de 6 grupos:

- Un grupo integrado por subdirectores xerais
- Un grupo integrado por xefes de servizo
- Un grupo integrado por xefes de sección
- Un grupo integrado por ocupantes de postos base
- Un grupo integrado por persoal laboral
- Un grupo integrado por subdirectores xerais, xefes de servizo, xefes de sección e postos base cun mínimo de 10 anos de experiencia na Administración autonómica

As reunións dos catro primeiros grupos, a razón de dous grupos por día, tiveron lugar na sede da Escola Galega de Administración Pública entre o 9 e o 10 de maio de 2006. Pola súa parte, a reunión do grupo de persoal laboral realizouse nas dependencias do Centro de Asistencia e de Educación Especial Santiago Apóstolo (A Coruña), entidade dependente da Vicepresidencia da Xunta de Galicia, o 4 de xuño de 2006. Coa excepción do grupo de persoal laboral, os obxectivos dos grupos de discusión estiveron relacionados coa exploración dos niveis de organización e de posto.

No caso do persoal laboral, pola enorme variedade de funcións que cumpre na organización, o informe só incorpora as opinións conseguidas no grupo de discusión correspondente para enriquecer os comentarios sobre a política de recursos humanos. Polo tanto, debe entenderse que se exclúe este colectivo do exame de necesidades formativas nos niveis de organización e de posto.

O último grupo relacionado, con presenza de persoal cunha experiencia dun mínimo de dez anos na Administración da Xunta de Galicia, pertencente aos catro diferentes niveis de responsabilidade examinados, levouse a cabo ao longo de tres xornadas (días 5, 11 e 13 de xullo de 2006) na Escola Galega de Administración Pública. As tres reunións que mantivo este grupo realizáronse coa finalidade de obter datos máis estruturados sobre os niveis de organización e de posto e completar ou contrastar datos conseguidos nos grupos anteriores.

Ademais destas técnicas, como se concretará ao longo deste informe, a investigación requiriu a consulta dunha variada documentación que incluíu, ademais de monografías sobre a organización e a xestión da Administración da Xunta de Galicia e a organización das administracións autonómicas, diversas publicacións oficiais (*Diario Oficial de Galicia; Diario de Sesións e Boletín Oficial do Parlamento de Galicia*). Os datos recollidos destas publicacións axudaron non só a contextualizar o obxecto desta investigación, tal e como se aborda na introdución, senón tamén, a falta doutros documentos que clarificasen os obxectivos xerais da Administración autonómica, as súas políticas de xestión pública ou os contidos concretos dos postos de traballo (descricións), a afrontar do xeito máis refinado posible o estudo dos niveis de organización e de posto propostos.

Con estes apoios compúxose o presente informe, que dividimos en seis puntos.

No primeiro, coa finalidade de facilitar a comprensión do obxecto de estudo e contextualizar en especial a exploración do nivel organizativo, faise unha introdución á configuración e evolución da estrutura (servizos centrais e periféricos) da Xunta de Galicia, coméntanse as liñas seguidas polos diferen-

tes gobernos autonómicos en materia de xestión pública e explícase brevemente a evolución da política de recursos humanos, facendo fincapé nos aspectos relacionados coa formación.

No segundo, expónse a opinión do persoal da Administración da Xunta de Galicia sobre os obxectivos da organización á que serven, o axuste da estrutura organizativa aos obxectivos, a valoración da posible reestruturación da organización de acordo cos desafíos do seu contorno e os valores actualmente presentes na cultura organizativa. Na segunda metade deste punto trátase a política de recursos humanos e coméntanse as que, a xuízo dos entrevistados, constitúen as principais medidas tomadas nos anos precedentes, a súa coherencia coa estrutura e os obxectivos actuais da Administración autonómica e as prioridades que debería perseguir en anos vindeiros. Así mesmo, na parte final deste punto, ademais de examinar a política formativa desde a perspectiva da influencia que sobre ela exerce a cultura organizativa, o informe inclúe un breve comentario das impresións do persoal laboral sobre a política de recursos humanos naqueles aspectos que máis lles afectan.

No terceiro punto estúdanse as necesidades formativas no nivel de organización en función tanto dunha proposta de liñas de actuación inspiradas nas deficiencias postas de relevo polos empregados –comentadas no primeiro punto– como das tendencias que seguen as políticas de xestión pública nas administracións do noso contorno. Con este fundamento, ofrécese na parte final do punto unha relación das áreas de coñecemento e de habilidades que a Administración da Xunta de Galicia podería demandar a medio prazo.

Por último, o cuarto punto céntrase na detección de necesidades formativas no nivel de posto. Coa finalidade de facilitar a comprensión dos comentarios que sobre a detección de necesidades se realizan en partes máis avanzadas deste punto, mantendo a máxima fidelidade á distribución de roles e tarefas que deriva do deseño da organización, as primeiras seccións dedícanse á exposición das funcións dos postos examinados. Pola súa parte, nos subpuntos finais propóñense, como estándar formativo, as áreas de coñecemento e de habilidades en que se debería reforzar a formación dos empregados co fin de obter un desempeño eficiente de cada posto.

O informe conclúe con dous anexos que contribúen a comprender mellor a evolución da organización da Administración da Xunta de Galicia e das medidas adoptadas en materia de xestión pública ao longo da traxectoria autonómica.

1. INTRODUCCIÓN: POLÍTICA DE XESTIÓN PÚBLICA E FORMACIÓN NA ADMINISTRACIÓN DA XUNTA DE GALICIA

De acordo co expresado na presentación, nas próximas páxinas contextualizaremos, a partir da descrición da estrutura organizativa, do comentario das principais liñas seguidas polas diversas políticas –formais e informais– de xestión pública e da revisión das medidas implantadas en relación coa función de recursos humanos, o ámbito sobre o que se edificou a política formativa, todo iso co sentido de clarificar as impresións extraídas das entrevistas en profundidade e os grupos de discusión que se expoñen no punto 2.

1.1. Configuración e evolución da estrutura organizativa

A estrutura dunha organización reflicte o modo en que os seus responsables xestionan os procesos de diferenciación e integración (Ferrante e Zan, 1994): mentres que a diferenciación se identifica cos mecanismos de división do traballo¹ e de agrupación de postos ou departamentalización, a integración consiste na forma en que se decide a estrutura de autoridade formal, o deseño da comunicación, a elección dos mecanismos de coordinación, a creación de unidades transversais e asesoras e a introdución de procesos de centralización ou descentralización de decisións.

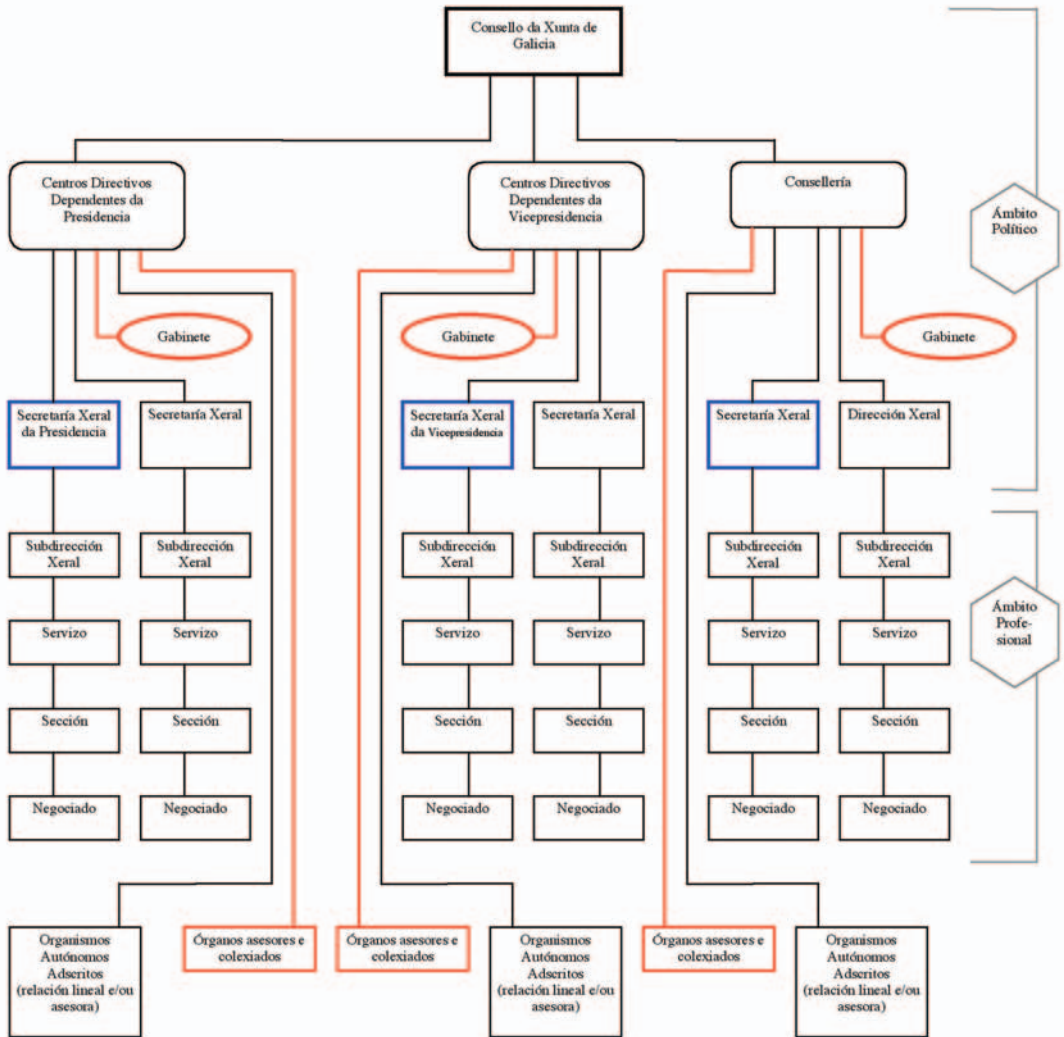
A estrutura organizativa da Administración da Xunta de Galicia responde á configuración clásica de tipo funcional ou burocrática-maquinal, seguindo a tipoloxía de Mintzberg (1984: 357). Trátase, a pequena escala, dunha arquitectura organizativa que reproduce con elevado grao de semellanza –aínda que de modo máis contido, en termos de amplitude de tarefas e niveis de autoridade– tanto a disposición (horizontal e vertical) que mostran os postos e unidades de traballo como os mecanismos estruturais de integración albergados no modelo da Administración xeral do Estado, configuración arquetípica durante o proceso de creación das administracións autonómicas (Bouzas: 2004: 20).

En efecto, no seo dos departamentos (consellarías), a agrupación de postos en unidades² e a definición das liñas de autoridade formal seguen unha modalidade moi estendida entre as administracións

1 Comprende a delimitación da variedade de tarefas do posto; a determinación do grao de control que o ocupante do posto exercerá sobre o seu traballo; o nivel formativo requirido para o seu exercicio; a introdución de mecanismos de formalización do desempeño; a elección da gama de coñecementos e competencias que periodicamente o ocupante deberá actualizar; e a asunción dos valores culturais organizativos vinculados coa posición.

2 Unha unidade de traballo estándar da Administración da Xunta de Galicia está dotada de persoal subalterno (grupo E), dous niveis administrativos (auxiliares e administrativos, grupos C e D), un nivel de xestión (grupo B) e un chanzo directivo, conformado, na maioría dos casos, por xefes de sección e de servizo, ademais de postos base (grupo A).

autónomas (gráfico 1): no ámbito político (órganos superiores, con responsables de designación política), dependendo da titularidade da consellaría, encóntranse a secretaría xeral e as direccións xerais; no ámbito profesional (órganos inferiores, con responsables de extracción funcional), sitúanse as subdireccións xerais, os servizos, as seccións e os negociados.

**LEENDA:**

Rectángulos redondeados: designan conxuntos de unidades

Rectángulos negros: unidades con ámbito de control vertical descendente.

Rectángulos azuis: unidades con ámbito de control transversal sobre o resto de unidades do seu nivel (e, funcionalmente, sobre unidades de niveis inferiores que dependen destas).

Elipses ou rectángulos vermellos: unidades asesoras.

Liñas negras: relacións baseadas en autoridade lineal.

Liñas vermellas: relacións baseadas en autoridade asesora.

OBSERVACIÓNS: As entidades situadas á mesma altura posúen o mesmo rango orgánico; o gráfico representa a configuración máis frecuente segundo os decretos de estruturación organizativa; non se representan os postos base nin a estrutura periférica.

Gráfico 1: **Organización das unidades centrais da Administración da Xunta de Galicia.**

Fonte: Elaboración propia.

A grandes trazos, as secretarías xerais posúen en cada consellaría a función de controlar e coordinar transversalmente o funcionamento do departamento; planificar e supervisar os seus posibles cambios organizativos; estabilizar e normalizar as pautas de actividade e procedementos; prestar servizos internos que afectan aos mecanismos de traballo, a xestión e a administración de persoal; elaborar o orzamento e homoxeneizar os servizos técnicos, informáticos e materiais³.

As direccións xerais, a excepción das situadas en departamentos de actividade transversal (Presidencia ou Economía), coordinan e xestionan as atribucións da consellaría relacionadas coas actividades sectoriais (políticas públicas), fundamentalmente de proxección externa, emprendidas como consecuencia do desenvolvemento das respectivas competencias.

Aínda que o impulso, a execución e o control das políticas públicas son facultades das direccións xerais situadas no seo de cada consellaría, cabe significar que estas unidades poden, igualmente, atoparse no ámbito inmediato de influencia da Presidencia e da Vicepresidencia da Comunidade Autónoma, nos chamados centros directivos dependentes do presidente ou do vicepresidente, unha sorte de lugar estratéxico cuxa actividade, sen diferir funcionalmente da levada a cabo polas unidades situadas dentro das consellarías, responde a unha preocupación da Presidencia e Vicepresidencia por determinadas áreas, o que se traduce en que as iniciativas emprendidas e a supervisión dos seus resultados están sometidos a un control político moito maior.

As secretarías xerais e as direccións xerais vinculan o ámbito de xestión estratéxica, propio dos órganos superiores, guiados por lóxicas de actuación política, coa esfera burocrática –órganos inferiores–, gobernada por criterios técnicos.

Os órganos inferiores reflicten a transversalidade ou verticalidade do órgano superior ao que deben render contas. Así, desde as subdireccións xerais supervísase a execución das políticas programadas polas direccións xerais ou apóiase, en caso de estaren subordinadas a unha secretaría xeral, o control horizontal da actuación das restantes unidades da consellaría de acordo cos protocolos establecidos polos respectivos órganos normalizadores. En todo caso, a súa actividade canalízase a través dos servizos, seccións e negociados.

A función que o deseño de roles reserva a este conxunto de niveis de autoridade é determinante na consecución das metas que fixan os órganos superiores, ao recaer sobre os que ocupan as xefaturas de mando intermedio (servizos, seccións e negociados) a responsabilidade de lles transmitiren aos postos base, encargados da transformación dos recursos en servizos, as decisións adoptadas polos órganos superiores. Igualmente, nun sentido ascendente, ademais de renderen contas aos niveis superiores sobre as súas atribucións relativas ao control e á coordinación dos postos base, as xefaturas de mando intermedio, desde o punto de vista da planificación xeral da actividade da consellaría, resultan decisivas debido ao estreito contacto que manteñen cos que levan a cabo tarefas que requiren un trato directo cos usuarios e, en xeral, con todo actor do contorno que se relaciona coa Administración⁴.

3 En ausencia dunha norma que regule a organización da Administración autonómica, pode consultarse o Decreto 119/82 (DOG n.º 23/82) para coñecer en detalle as funcións das secretarías xerais.

4 Pola súa influencia potencial na recondución do deseño das tarefas e dos procesos de traballo ou na reconsideración dos criterios que inspiran as políticas da organización, as observacións realizadas polos ocupantes dos postos base, situados en posicións extremas na cadea de responsabilidades que comporta a execución dunha política pública son cruciais para o funcionamento da organización. Os individuos situados en postos base, ao estaren expostos a contextos de traballo caracterizados por recursos escasos e demandas diversas, poden chegar a dispoñer na práctica dun nivel elevado de discrecionalidade para tomar decisións. Esta elevada marxe de actuación afecta á racionalización dos servizos e á modificación, en función de cada situación ou das particulares circunstancias dos usuarios, das prioridades que fixa o deseño das políticas.

O retrato da estrutura central da Administración autonómica (gráfico 1) complétase cunha nutrida malla de órganos adscritos, asesores e colexiados, que auxilian a actividade de cada consellaría mediante unha relación de subordinación lineal cara ao seu titular –organismos autónomos– ou en función dun vínculo de autoridade asesora –comités e comisións.

Os organismos autónomos, sometidos plenamente ao dereito público, forman parte da denominada Administración institucional, por extensión, sector público, e realizan, a priori, con maior autonomía que as unidades superiores das consellarías, actividades de execución ou xestión tanto administrativas, de fomento ou prestación de servizos públicos, como de contido económico⁵.

Pola súa parte, os órganos asesores, en forma de consellos, comisións ou comités, ademais de actuar ocasionalmente como axentes de coordinación entre unidades, contribúen, á marxe do fluxo principal de actividade da organización, a procesar información e asistir os órganos superiores e inferiores en todo o que afecta a procesos de xestión interna (comunicación institucional; relacións institucionais; función pública; asuntos económicos; control interno; contratación administrativa) ou á elaboración, implementación e avaliación das políticas emprendidas.

No que respecta ao tecido periférico (gráfico 2), en cada capital de provincia ou, excepcionalmente, atendendo ás características socioeconómicas dalgunhas áreas⁶, noutras localidades, existe unha delegación de cada consellaría en que se integran todos os seus órganos e servizos dentro do territorio.

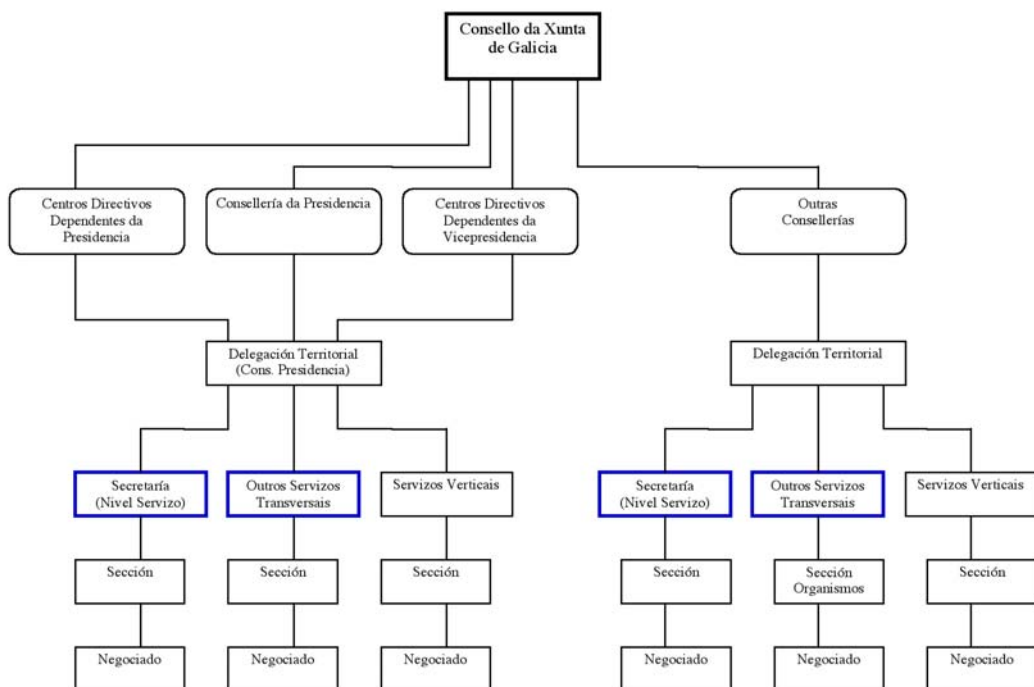
Os titulares das delegacións⁷ dependen, orgánica e funcionalmente, dos titulares das consellarías que representan, sen prexuízo das directrices que funcionalmente emanen dos secretarios xerais ou dos directores xerais respectivos.

5 As súas actividades están sometidas a un control administrativo, de organización e funcionamento exercido polo departamento a que están adscritos (art. 45 da Lei 3/1985, de patrimonio da Comunidade Autónoma galega) e pola Consellería de Economía no que afecta ao exercicio das funcións relacionadas coa súa tutela financeira (art. 47 da Lei 3/1985, de patrimonio da Comunidade Autónoma galega, e arts. 9, 82, 93, 94, 106, 116 e 120 do Texto refundido da Lei de réxime financeiro e orzamentario de Galicia, DL 1/1999), o cal subliña a existencia dunha dependencia *de facto* entre estes organismos e a organización matriz (Calvo, 1999: 536) en todo o relativo a resultados de actividade; aprobación do plan inicial de actuación e dirección estratéxica do organismo; control dos nomeamentos e cesamentos dos órganos de dirección; proposta e execución dos plans de emprego; e resolución de recursos contra actos do organismo autónomo, máis claramente establecida para os organismos autónomos da Administración xeral do Estado (Calvo, 1999: 536), que na lexislación que, a falta dunha Lei de organización e funcionamento da Administración galega, regula estes organismos (Lei 3/1985, de patrimonio da Comunidade Autónoma galega, e Texto refundido da Lei de réxime financeiro e orzamentario, DL 1/1999).

6 De acordo cos decretos de estruturación orgánica das consellarías vixentes na data de elaboración do traballo de campo, todos os departamentos, a excepción da Consellería de Pesca e Asuntos Marítimos (con delegacións en Celeiro, A Coruña e Vigo) e a Vicepresidencia (con sede en Vigo), dispoñían dunha planta territorial de base provincial con sede nas capitais de provincia.

7 Segundo o disposto no art. 6 do Decreto 5/87 e os posteriores Decretos 87/90 e 88/90, os titulares das delegacións posúen atribucións específicas en materia de xestión de transferencias, xestión e administración de recursos propios, contratación de servizos, tramitación de expedientes e xestión orzamentaria. Ademais das competencias ou atribucións que normativamente se lles confire ou que lles poden ser delegadas polos titulares dos departamentos, entre os cometidos fundamentais dos delegados territoriais concórrense: a representación oficial do departamento ante as autoridades, organismos e entidades provinciais e locais; a dirección, a coordinación e o impulso da política do departamento no territorio; a supervisión e o seguimento das actividades dos servizos e da delegación, asumindo a plena representación, dirección e xestión destes, e o desempeño da xefatura superior de persoal respecto de todos os órganos e servizos periféricos do departamento correspondente. Como prolongación nos servizos periféricos da actividade transversal que a Consellería de Presidencia desenvolve nas unidades centrais, o Decreto 5/87 tamén establece (art. 7) que sexan os delegados territoriais desa consellaría os que presidan todos os órganos colexiados, sempre que o ámbito de competencias ou a composición do órgano correspondente exceda o dun departamento, e que os delegados desa mesma consellaría exerzan funcións de coordinación respecto das demais delegacións en relación con aqueles asuntos que afecten a varias consellarías. Finalmente, cabe recordar que a partir da elaboración do Decreto 244/90, o nomeamento dos titulares das delegacións adquire maior discrecionalidade, ao admitirse a designación política entre os que posúan un título universitario, teñan ou non a condición de funcionarios.

Coa finalidade de canalizar eficazmente a actividade das principais áreas competenciais que xestionan os centros dependentes da Presidencia, a Vicepresidencia e as diferentes consellarías, as delegacións territoriais dispoñen de tres estratos de unidades de mando intermedio –a diferenza dos órganos centrais, encabezadas polo nivel de servizo–, e ocupan unha gama variable de parcelas de actividade⁸, tanto de índole transversal como vertical (gráfico 2).



LEENDA:

Rectángulos redondeados: designan conxuntos de unidades.

Rectángulos negros: unidades con ámbito de control vertical descendente

Rectángulos azuis: unidades con ámbito de control transversal sobre o resto de unidades do seu nivel (e funcionalmente, sobre unidades de niveis inferiores que dependen destas).

Liñas negras: relacións baseadas en autoridade lineal.

OBSERVACIÓNS: As entidades situadas á mesma altura posúen o mesmo rango orgánico; o gráfico representa a configuración máis frecuente segundo os decretos de estruturación organizativa; non se representan os postos base.

Gráfico 2: **Organización das unidades periféricas da Administración da Xunta de Galicia.**

Fonte: Elaboración propia.

⁸ As áreas de traballo que abarcan os servizos varían entre as delegacións territoriais das distintas consellarías: entre as unidades máis habituais de proxección horizontal atópanse as secretarías de delegación, os gabinetes técnico-xurídicos e os servizos de persoal, de asuntos económicos, de contratación e inspección ou de coordinación de proxectos. Por outra parte, a existencia dun abano máis ou menos amplo de unidades con actividade vertical responde ao cultivo das parcelas competenciais con maior importancia estratéxica de acordo coas políticas emprendidas pola consellaría ou as características dos usuarios de cada territorio.

Ademais das delegacións territoriais, o Decreto 5/87 prevé a existencia dunha rede de delegacións comarcais e locais que desenvolven funcións de rexistro e atención ao cidadán. Ata a actualidade, a esta escala de actuación, a Administración limitouse a crear unha reducida rede de oficinas comarcais.

Unha interpretación detida do establecido no Decreto 5/87 revela unha articulación periférica de unidades en que, tras a regrada descentralización territorial de cada unha das áreas competenciais, se manifestan fortes tendencias centrípetas caracterizadas por unha acentuada remisión funcional ás unidades centrais superiores dos respectivos departamentos.

Noutra orde de cousas, os estudos realizados ata a data sobre a evolución da estrutura organizativa da Administración autonómica galega (Bouzas, 2004: 5-10) mostran unha pauta de crecemento en que se distinguen catro etapas (anexo 1). Ao longo de todas elas, a senda percorrida pola Administración galega estivo impulsada, sobre todo, como sucedeu nas restantes comunidades autónomas, polo proceso de transferencias de recursos e competencias desde a Administración central, factor que influíu na forma adoptada pola organización a todos os niveis, e deixou pegada tanto na articulación das unidades superiores (diferenciación horizontal) como na redistribución de recursos que soportaron os órganos inferiores.

En momentos de estancamento no fluxo de traspasos desde a Administración central, foron os movementos de insumos entre diferentes partes da estrutura e as redistribucións de unidades –feitas desde unha suposta lóxica de busca da máxima racionalidade na prestación de servizos– os que, unidos aos incesantes relevos entre a cúpula directiva, constituíron os fenómenos que en maior medida contribuíron a modelar o deseño da organización.

A transferencia de recursos entre os órganos centrais da Administración e as entidades do sector público, a construción do tecido periférico, o redeseño dos servizos de acordo con novos marcos normativos ou o proceso de modernización administrativa posto en práctica ao longo da década dos noventa completarían, en menor medida, o inventario dos factores que induciron cambios na estrutura organizativa da Administración da Xunta de Galicia.

1.2. Desenvolvemento autonómico e políticas de xestión pública

Considerando que en toda organización os procesos iniciais de división do traballo e especialización implican o establecemento de normas, políticas, procedementos, controis formais e a existencia dun sistema de distribución da autoridade que debe facilitar o logro dos obxectivos que lles asigna o Goberno ás diversas áreas competenciais, sería de esperar, xa desde fases temperás de desenvolvemento autonómico, unha reflexión profunda, que debería conducir a un proceso racionalizador, orientado á planificación estratéxica da xestión pública e materializado na elaboración dunha política transversal para tal efecto.

As políticas de xestión pública son iniciativas de índole intraorganizativa que lles dan coherencia e integración a todas as funcións e instrumentos que as administracións empregan coa finalidade de acadar os seus obxectivos no sistema político. Desde a consideración da busca do mellor axuste entre a acción administrativa e a satisfacción das necesidades dos cidadáns, os contidos das políticas de xestión pública relaciónanse co modo de formular as regras institucionais e os procedementos que guían a planificación do gasto; a regulación da función pública e, por extensión, a estratexia seguida en materia de recursos humanos; o deseño da organización e os métodos de traballo, e o uso de ferramentas de auditoría e avaliación.

En Galicia, a literatura demostra que o interese en asumir coa maior celeridade os paquetes de transferencias e acelerar pola vía dos feitos o proceso de lexitimación da Administración da Xunta de Galicia ante o seu contorno enervaron, nun período decisivo, todo intento de buscar un modelo de xestión pública acorde cos obxectivos que a nacente organización debía afrontar. Sen dúbida, con todas as virtudes e defectos que un exame profundo desde o presente podería detectar, a presentación pública, en 1991, do denominado *Programa de Reforma e Modernización da Administración Autonómica* supuxo a inclusión de diversas iniciativas en materia de xestión pública entre as prioridades da axenda governamental e un verdadeiro troco nunha acción ata daquela desatendida, tanto por incapacidade técnica –especialmente durante a primeira lexislatura– como por efecto dun contexto político especialmente convulso.

As accións relacionadas coa xestión pública que se levan a cabo entre 1982 e 1991 (anexo 2) representan unha actuación moi parcial e informal (carente de planificación), limitada –que non é pouco, dada a falta de experiencia das elites e a precipitación con que se tiveron que asumir algúns dos traspasos provenientes da Administración central– a deseñar a estrutura organizativa, a normativizar a función de recursos humanos e a desenvolver o sector público autonómico. Á par, a loita contra unha percepción xeneralizada de desorganización na Administración nacente, a busca dun espazo para o exercicio das competencias compatible cos intereses da Administración local e a necesidade de consolidar un modelo de recursos humanos con mecanismos de planificación de efectivos, selección e formación propios completarían a gama de asuntos que se abordarían desde as iniciativas de xestión pública durante a década dos oitenta.

En xeral, as decisións tomadas sobre temas de xestión pública durante a primeira década de Goberno autonómico caracterízanse por seren respostas precipitadas, intuitivas, en ocasións impostas, ás diversas circunstancias ambientais e problemas de orixe interna que a experiencia de construción dunha nova Administración ía deparando. Descoñecidas para a maior parte dos empregados públicos e ignoradas –atreveríamonos a afirmar– nalgúns dos seus detalles técnicos por boa parte dos responsables políticos do momento, as medidas que os sucesivos gobernos van adoptando non responden a ningún tipo de racionalización de obxectivos, estratexias e programas de actuación, senón á modesta crenza no efecto balsámico que moitas das solucións que se ían asumindo poderían suscitar.

Como se dixo, a partir de 1990, influídos polas experiencias doutras administracións, pero co interese primordial en lanzar un proxecto de Administración innovador, que fose percibido polos cidadáns como unha ruptura coa desorganización do pasado, o Goberno autonómico anuncia un ambicioso programa de reforma e modernización administrativa que, co obxectivo inicial de “eliminar a politización, o burocratismo e o afastamento do administrado”⁹, acabaría abarcando facetas moi variadas da xestión pública¹⁰: regularización da función pública; xestión de procedementos administrativos; atención ao cidadán; refundición ou codificación normativa; formación do funcionariado; avaliación do rendemento e racionalización de procedementos administrativos.

O programa de modernización, unha das iniciativas máis destacadas da acción política dos diversos gobernos do período 1990-2005, foi amplamente publicitado entre o persoal público, e respondeu a un evidente deseño *top-down*, moi pouco permeable á participación dos empregados.

9 Aínda que durante a comparecencia parlamentaria da que se recolle esta cita [Parlamento de Galicia, *Diario de Sesións*, n.º 3 (1990), pp. 55-57] se anuncian as principais medidas do proxecto, a súa presentación oficial produciuse durante a *Conferencia Internacional sobre Reforma Administrativa*, desenvolvida na Escola Galega de Administración Pública durante os días 10-14 de setembro de 1990.

10 Unha descrición máis detallada dos obxectivos da reforma pode consultarse en Rodríguez Rodríguez (1993) e Rodríguez-Arana (1993).

Aínda que as maiores evidencias sobre o impacto do proxecto se obteñen durante os primeiros oito anos de execución, cara a finais da década dos noventa a documentación publicada pola Xunta de Galicia insiste na necesidade de alcanzar obxectivos renovados, de clara inspiración (ata certo punto, coincidencia con) nas propostas orixinais¹¹, e comézase a falar da modernización como un proceso continuo e un programa de acentuado compromiso co cambio de valores culturais entre o funcionariado.

Os últimos cinco anos demostran que moitos dos obxectivos asociados á consecución da máxima eficiencia administrativa defendida polos responsables do proxecto a principios dos noventa aínda resultan distantes. Xa sexa polos relevos producidos a comezos desta década na elite política que inspirou e conduciu o programa durante os seus primeiros anos, xa por ter fracasado na implicación do persoal dunha maneira máis activa ou na dotación de maior realismo e credibilidade a algunha das actuacións, durante o primeiro quinquenio deste século o proxecto languidece e con el volatílizase a que se podería considerar primeira política de xerencia pública da Administración autonómica galega.

1.3. Evolución da política de recursos humanos

O persoal en que se centra este informe está comprendido na función pública de Galicia, a cal abarca o conxunto de individuos que, a través dun vínculo funcional ou laboral, está integrado na organización que sustenta o cumprimento dos fins da Administración autonómica.

Forma parte do persoal funcionario o que, en virtude de nomeamento legal, figura nos correspondentes cadros de persoal ou relacións de postos de traballo (en diante, RPT) e percibe soldos ou asignacións fixas con cargo aos correspondentes orzamentos. Polo tanto, aínda que pode entenderse a figura do funcionario como a dun individuo incorporado á Administración pública mediante unha relación de servizos profesionais e retribuídos regulamentados polo dereito administrativo, para os efectos desta investigación incluimos o persoal funcionario interino¹².

Pola súa parte, o persoal laboral, rexido pola lexislación laboral e polos preceptos da Lei de función pública de Galicia que lle son aplicables, está constituído polos que, de acordo coa lexislación¹³, en virtude dunha relación contractual de natureza laboral, ocupan postos de traballo clasificados como tales nas RPT¹⁴.

Aínda que o persoal laboral ten coa Administración un vínculo e un réxime distintos dos que posúe o persoal funcionario, na práctica, as diferenzas concéntranse só en aspectos referidos á carreira pro-

11 Entre estas propostas estaban: a estruturación dunha función pública profesionalizada; o achegamento da Administración ao cidadán; a axilización de procedementos e a consecución dunha xestión racional baseada en criterios obxectivos.

12 Queda excluído o persoal eventual.

13 Trátase de persoal que ocupa postos de natureza non permanente, destinados a satisfacer necesidades de carácter periódico e discontinuo; os postos de actividades propias de oficios e áreas que requiren coñecementos especializados, cando non existan para iso corpos ou escalas nas RPT; os que comporten a prestación directa de servizos sociais e protección de menores; os de carácter instrumental correspondentes a áreas de mantemento e conservación; ou os dos organismos autónomos de carácter comercial, industrial, financeiro ou análogo que non impliquen exercicio de autoridade.

14 Como se sabe, unha RPT (*relación de postos de traballo*) é un documento público en que figuran os postos de traballo de cada consellaría. Para a súa aprobación, cada consellaría preséntalle unha proposta á consellaría competente en materia de función pública (no momento de elaborar o informe, Presidencia), á Consellaría de Economía e ás forzas sindicais, que formulan as alegacións que estiman oportunas. O seu formato –en Galicia mantén o mesmo desde finais dos anos oitenta–, inclúe campos de datos relativos ao código do posto, á súa localización, aos complementos retributivos asociados, ou aos requisitos e méritos para desempeñar as actividades, entre outros elementos.

fesional, pois en canto a dereitos e deberes, os réximes xurídicos de funcionarios e persoal laboral están practicamente equiparados, e, mesmo, mellorados en elementos concretos a favor do persoal laboral¹⁵. O que é máis, a Administración foise dotando paulatinamente de novos corpos especiais funcionariais que dilúen máis, se cabe, as diferenzas primixenias¹⁶.

Sen entrar en pormenores relacionados coa organización dos cadros de persoal, convén ter presente a existencia de escalas e corpos que diferencian as funcións que corresponden aos distintos tipos de funcionarios: as actividades xerais de natureza administrativa serán levadas a cabo polo persoal do corpo de “administración xeral”¹⁷, mentres que as funcións máis especializadas lles serán imputadas aos “corpos especiais”.

Igualmente, resulta oportuno lembrar, antes de iniciar a descrición da evolución da política autonómica de persoal, que o réxime xurídico en que se insiren os efectivos da Administración autonómica galega deriva da lexislación estatal básica, segundo o disposto no art. 149.1 da Constitución, que establece entre as súas competencias exclusivas as das bases do réxime xurídico das administracións públicas e do réxime estatutario dos seus funcionarios. Isto significa que o Estado ten a competencia sobre a lexislación básica dos funcionarios en aspectos tales como o desenvolvemento do estatuto dos funcionarios públicos, o acceso á función pública de acordo cos principios de mérito e capacidade, as peculiaridades do exercicio do dereito á sindicación, o sistema de incompatibilidades e as garantías para a imparcialidade no exercicio das súas funcións.

Estas prerrogativas que o Estado reserva para si en materia de función pública non configuran un modelo pechado, con pouca marxe de actuación para as administracións autonómicas, senón que, simplemente, sentan unhas bases comúns en materia de administración de recursos humanos sobre as que se edifican, desde a lexislación elaborada por cada Comunidade Autónoma, de acordo co establecido nos estatutos de autonomía, modelos moi variables de xestión de persoal, como, no caso de Galicia (art. 28.1 do Estatuto de autonomía), o que se fundamenta na confección dun réxime estatutario propio para os seus funcionarios¹⁸.

Partindo destas bases, a evolución da función de persoal na Administración da Xunta de Galicia, desde o seu nacemento (xaneiro 1982) ata 2005, evidencia claramente a existencia de cinco etapas.

Durante a primeira, de 1982 a 1987, as intervencións na función de persoal estiveron subordinadas á necesidade de asumir a moi curto prazo os efectivos procedentes doutras administracións –fundamentalmente da central–, un proceso de transferencia cuxas dificultades, unidas á necesidade de acadar outros obxectivos máis prioritarios en materia de xestión pública, obrigaron a postergar transitoriamente a elaboración dunha normativa de función pública propia dentro das marxes que permitían a Constitución e o propio Estatuto de autonomía.

15 Por exemplo, en materia de xubilación parcial na Administración xeral do Estado.

16 A tendencia, malia todo, tanto en perspectiva autonómica comparada como desde o punto de vista da senda seguida pola Administración xeral do Estado, apunta a unha revisión de categorías laborais que poden ser desempeñadas ao abeiro dunha relación funcionarial, así como á incorporación progresiva do persoal laboral ao réxime funcionarial mediante a fórmula de concurso ou, mesmo, a promoción interna cruzada. Neste sentido, tanto o Estatuto do empregado público asinado pola Administración xeral do Estado como a reforma da Lei de función pública de Galicia inclúen prescricións que prevén a posibilidade de funcionarizar, en determinados casos e condicións, colectivos de persoal laboral.

17 Dentro do corpo, segundo a súa especificidade, as tarefas estarán adscritas a escalas concretas.

18 Esta incardinación da función pública autonómica nas prescricións lexislativas estatais queda ilustrada no art. 1 da Lei 4/1988, de función pública de Galicia: “A presente lei ten por obxecto ordenar e regular todo o persoal ao servizo da Administración da Comunidade Autónoma de Galicia, en desenvolvemento do seu Estatuto de autonomía e no marco da lexislación básica do Estado”.

O escenario desta primeira etapa caracterizouse pola proliferación de dificultades nadas das circunstancias que concorrían na fase de desenvolvemento inicial en que se atopaba a Xunta de Galicia e, en definitiva, por soster o inxente transvasamento de recursos humanos e a ordenación da carga de traballo administrativo conseguinte: a conflitividade suscitada pola integración tanto do persoal transferido como de moitos dos efectivos vinculados coa Administración preautonómica agravouse coa posta en marcha de medidas urxentes para a incorporación dun persoal propio (non transferido)¹⁹, todo iso, co pano de fondo, entre 1982 e 1985, do traslado de persoal, primeiro, desde as primitivas sedes das consellarías (repartidas en diversas cidades) a Santiago de Compostela, e da súa posterior relocalización nas actuais dependencias dos servizos centrais en San Caetano (Santiago de Compostela).

A desorde desta primeira etapa (ausencia de planificación no recrutamento; aplicación de complexos instrumentos de compensación; insuficiente representación do persoal nos órganos da función pública), así como a tendencia a actuar a curto prazo, materialízanse nunha produción normativa moi minguada, restrinxida fundamentalmente á elaboración dunhas normas básicas de xestión, regulamentos de réxime interior (D. 76/82; Orde do 28 de novembro de 1983 e D. 111/84); un decreto sobre regulación da función pública de Galicia (D. 57/83) e a sinatura dun convenio colectivo sobre persoal laboral (Resolución 21/83).

A segunda etapa, que se podería acoutar entre 1988 e 1990, ten na Lei 4/88, da función pública de Galicia, o seu principal referente. Esta lei, que ata a actualidade non sufriu grandes cambios²⁰, representa o punto de partida do desenvolvemento de toda a normativa autonómica necesaria para regular as principais facetas relacionadas coa función de persoal (selección de persoal, estrutura, postos, planificación de carreiras, negociación colectiva, etc.) e a oportunidade para que, dentro das marxes permitidas polo marco estatal de regulación do funcionariado, se comezasen a introducir técnicas propias de xestión. Neste contexto realízanse enormes avances: regulación da Comisión de Persoal; composición do *Consello Galego da Función Pública*; aprobación, a principios de 1989, do primeiro Convenio Colectivo Único para o persoal laboral; acordo do Consello da Xunta de Galicia, do 1 de xuño de 1989, polo que se aproba a clasificación e valoración dos postos de traballo dos funcionarios da Administración da Comunidade Autónoma de Galicia (Resolución do 2 de xuño de 1989); aprobación da Lei 10/89, pola que se modificaba a Lei 4/87, de creación da *Escola Galega de Administración Pública*; ou a fixación dos criterios xerais, as instrucións de cobertura e o modelo para a confección das primeiras relacións de postos de traballo (RPT) da Comunidade Autónoma (Orde do 21 de novembro de 1989).

Entre 1990 e 2000, no que se podería considerar a terceira etapa de desenvolvemento da política de recursos humanos en Galicia, entra en escena o xa comentado programa de modernización administrativa, que, en materia de función de persoal, tivo especial transcendencia.

19 O seu sentido era o de paliar a falta de recursos que existía en determinadas áreas competenciais pendentes dunha ampliación de medios.

20 O modelo retributivo previsto nela, os dereitos e deberes dos funcionarios, a maioría das situacións administrativas previstas e, en xeral, toda a regulación sobre a relación funcional segue as pautas establecidas no ano 1988 ao abeiro da regulación estatal. As modificacións que se foron introducindo durante os últimos anos están relacionadas con detalles técnicos, tales como a ampliación de determinados prazos ou a inclusión dalgunhas situacións administrativas non consideradas en 1988.

En xeral, todos os plans de modernización autonómicos pretenderon potenciar a motivación dos empregados públicos e a súa identificación coa institución en que prestaban os seus servizos a través dun amplo abano de medidas²¹. Na mesma tónica, o plan orientado aos recursos humanos en Galicia considerou a realización de intervencións diversas en administración e xestión de persoal.

Desde o punto de vista da Administración, o punto de atención central ocupouno a denominada “regularización da función pública”, idea que comportou a necesidade de lograr tres obxectivos: publicar as primeiras RPT (1991); convocar e resolver un concurso xeral de traslados para os funcionarios de carreira; e, por último, realizar unha oferta de emprego público e convocar un concurso-oposición para acceder á condición de funcionario da Xunta de Galicia. Todo iso foi acompañado coa fixación dos regulamentos necesarios para normalizar as condicións laborais dos diversos continxentes que compoñían (mediante diversos convenios) o persoal da Administración autonómica (situacións administrativas dos funcionarios; réxime disciplinario dos funcionarios).

Desde o punto de vista da xestión de recursos humanos, atendéronse distintas áreas: en cuestión de incorporación de efectivos e carreira, regulouse a provisión de postos, a promoción profesional e interna e a selección de persoal (D. 95/91); no relativo á formación, relanzouse a actividade da *Escola Galega de Administración Pública* e comezaron a intensificarse as actividades de capacitación dos empregados públicos; e no que afecta ao desenvolvemento do persoal e desempeño, unha vez constituídas as unidades necesarias e obtida a información precisa, púxose en marcha un proceso de avaliación do rendemento²².

Entre 2000 e 2005, nun contexto de certo estancamento na función de recursos humanos e nun ambiente que cuestiona de maneira crecente a eficacia dalgunhas medidas implantadas durante a etapa precedente no marco do programa de modernización (acceso á formación, avaliación do rendemento), as prioridades da política de persoal quedan subordinadas á introdución das novas tecnoloxías de comunicación telemática. Polo tanto, os poucos avances producidos en administración e xestión de recursos humanos como consecuencia da adaptación ás TIC quedan reducidos á adopción de medidas relacionadas coa capacitación do persoal nesa área e ao paralelo, aínda que incipiente, redeseño de procesos de traballo.

Finalmente, desde 2005, no inicio dunha etapa marcada polo cambio de Goberno na Xunta de Galicia, ademais de lograrse algún novo avance en materia de administración de recursos humanos (mellora integral da cobertura de substitucións, D. 37/2006), nunha sorte de proceso case paralelo ao da substitución no ámbito estatal da Lei 30/84 por un novo estatuto do empregado público, o centro do debate está ocupado pola elaboración dunha nova lei de función pública, cuxo anteproxecto, porén, non revela a introdución de reformas en profundidade, salvo no que concirne á normativa de índole social (medidas contra a violencia de xénero e conciliación da vida laboral e familiar) e á regu-

21 Diversificación das carreiras profesionais; orientación dos sistemas de provisión á adecuación persoa-posto; introdución de avaliacións do traballo realizado; incorporación de sistemas de selección axustados ás necesidades tecnolóxicas e de servizo; adaptación dos recursos ás cargas de traballo reais; e mellora dos procesos de formación e aprendizaxe.

22 Aínda que a idea de impulsar dentro da política de xestión de recursos humanos un sistema de avaliación do rendemento se remonta á preparación da Lei 4/88, de función pública de Galicia, a súa posta en marcha está moi ligada ao contido das modificacións efectuadas pola Lei 22/93 á Lei 30/84, de medidas para a reforma da función pública, que, en Galicia, inspiraría a promulgación da Lei 3/95, do 10 de abril (DOG n.º 76/95), de modificación da Lei 4/88, en cuxo artigo 63 bis se estableceu a realización dunha valoración anual co fin de apreciar o nivel de rendemento das distintas unidades administrativas, atribuída posteriormente á Inspección Xeral de Servizos. Para os seus responsables, a avaliación tiña varios fins: coñecer o beneficio social creado por cada unidade administrativa e os custos necesarios para produci-lo; incrementar a motivación do persoal da unidade e mellorar o desempeño; ofrecer un instrumento de apoio á xestión da unidade; comparar o rendemento entre unidades administrativas que realizan un traballo homoxéneo, e detectar problemas organizativos ou funcionais.

lación –tendente á contención– do recurso á libre designación como forma de provisión de determinados postos.

No que respecta, en particular, á atención recibida pola área de formación ao longo do período autonómico, aínda que coa finalidade de mellorar o funcionamento da Administración se convocan cursos de formación para o persoal público xa desde comezos de 1983, o verdadeiro pulo desta área prodúcese tras o relanzamento a partir de 1990 da *Escola Galega de Administración Pública* (EGAP) e a execución das primeiras fases do proxecto de modernización administrativa.

A formación actuou no proceso de modernización sobre catro frentes: a creación dun estilo administrativo no que se tratou de revalorizar a ética pública e a preocupación pola satisfacción do cidadán; a introdución de actividades orientadas a adaptar o persoal ás técnicas de xestión implantadas durante os anos noventa (informática, planificación, avaliación do rendemento); o desenvolvemento das competencias do persoal en postos singulares, e a construción dun perfil de liderado que se materializaría a través da obtención do diploma de directivo²³.

Tanto se se analiza o contido das actividades de formación levadas a cabo durante a década dos oitenta, como as realizadas durante a década dos noventa e o primeiro quinquenio deste século, obtense un reflexo claro das prioridades que tiñan os responsables políticos en cada momento: as escasas actividades que se realizaron durante os oitenta denotan o desexo dos responsables autonómicos de adaptar o heteroxéneo continxente de recursos humanos á nova realidade administrativa galega –algúns cursos incluían contidos sobre cultura galega, especialmente dirixidos ao persoal transferido–, a través de actividades formativas centradas na realización de cursos xerais sobre administración e xestión de organizacións, administración e sector público da Comunidade Autónoma ou coñecementos de finanzas e estatística; pola súa parte, os cursos programados durante os últimos quince anos versaron sobre cuestións relacionadas co proceso de modernización administrativa (informática e ofimática; xestión de persoal; procedemento administrativo; atención ao cidadán e dirección) e o proceso de incorporación das TIC.

Desde unha perspectiva xurídica, o tratamento da formación dos empregados públicos apenas ten presenza na Lei de función pública de Galicia, xa que na maioría dos casos a súa mención ten un carácter máis inspirador que práctico, ligado case excepcionalmente á capacitación do persoal de novo ingreso ou á valoración de méritos en procesos selectivos. Mesmo, en datas recentes, ao abeiro do D. 37/2006, que regula, de cara á consecución de maior axilidade e seguridade xurídica, as listas para a cobertura temporal de postos na Administración autonómica, a formación é excluída como elemento de baremo á hora de optar á cobertura temporal dun posto de traballo.

No actual anteproxecto da nova lei de función pública incídese na formación como fórmula para a promoción profesional e refórzase a súa vertente como factor “baremable” á hora de concursar,

23 Segundo o art. 27.2 da Lei 3/95, de modificación da Lei 4/88, de función pública de Galicia, “para o desempeño dos postos de traballo de libre designación que así se determinen nas relacións de postos de traballo, atendendo á función que se vai desempeñar, será requisito necesario estar en posesión do diploma de directivo expedido pola *Escola Galega de Administración Pública* ou equivalente dado por outras institucións públicas que habilite para o exercicio do posto de traballo de que se trate”. O diploma de directivo regulouse inicialmente mediante o D. 292/92 e foi modificado polo D. 319/96. O contido dos cursos fíxose a través da Orde do 22 de marzo de 1993, aínda que foi modificado posteriormente por diferentes ordes.

como elemento avaliable na fase previa ao ingreso definitivo na función pública galega, ou como requisito posible a ter en conta para adquirir un grao superior dentro do grupo funcional correspondente.

Pola súa parte, no IV convenio colectivo para o persoal laboral da Xunta de Galicia, a formación recibe un impulso máis claro. A formación e o perfeccionamento profesional son recollidos nun artigo propio do capítulo IX, dedicado aos beneficios sociais²⁴.

24 Art. 31.- “Formación e perfeccionamento profesional: 1. O persoal afectado por este convenio terá dereito a ver facilitada a realización de estudos académicos ou profesionais; 2. A Xunta de Galicia, a través da *Escola Galega de Administración Pública*, realizará cursos de formación e as actividades que cumpran para perfeccionar e actualizar os coñecementos profesionais do seu persoal laboral; 3. Respecto ao disposto no punto 2, e co obxecto de facilitar a asistencia a estes cursos ou actividades, o/a traballador/a terá dereito a que se lle reduza a xornada ordinaria de traballo no número de horas precisas para a asistencia a eles, sen mingua da súa remuneración”.

2. VALORACIÓN DA ESTRUTURA ORGANIZATIVA E DA POLÍTICA DE RECURSOS HUMANOS DA ADMINISTRACIÓN DA XUNTA DE GALICIA

Descríbense a seguir as impresións que a partir das entrevistas e das reunións dos grupos de discusión se obtiveron acerca da Administración da Xunta de Galicia en todo o referido á estrutura organizativa, os obxectivos e a política de recursos humanos. O exame realizado sobre cada un destes eixes de análise ilústrase con extractos das transcricións literais das entrevistas e grupos de discusión, incluídos nos seguintes puntos como notas a pé de páxina.

Aínda que a indagación pretendeu extraer dos colaboradores opinións referidas ao estado que presentaba a organización autonómica no momento de realizar este estudo, a maioría das cuestións formuláronse desde unha perspectiva histórica co fin de albiscar os cambios que se produciron na Administración e contribuir a explicar con máis detalle os avances e retrocesos que conduciron ao modelo de organización vixente.

En torno á organización da Administración autonómica, solicitóuselles, tanto aos entrevistados como aos participantes nos grupos de discusión, unha valoración xeral do deseño e do grao de coherencia deste cos obxectivos da entidade; unha proposta de medidas que se deberían introducir, en caso de ser necesario, coa finalidade de mellorar a estrutura, e unha prospección acerca dos desafíos que deberá afrontar a Administración autonómica nos próximos anos.

Pola súa parte, as cuestións relacionadas coa política de recursos humanos, ademais de requirir dos colaboradores a identificación das principais medidas tomadas pola Xunta de Galicia en materia de persoal durante a última década, pretendéron determinar as prioridades que debería ter a política de persoal, investigar o grao de adecuación da política formativa á estrutura organizativa e aos obxectivos da organización e, en particular, valorar a coherencia que a actual proposta formativa mantén co modelo de carreira.

Finalmente, tanto nas entrevistas como nos grupos de discusión introduciuse, con formulacións diferentes, unha pregunta sobre a cultura organizativa da Administración autonómica: no caso dos entrevistados solicitouse unha descrición da cultura e unha estimación da súa influencia na política de formación; e aos participantes nos grupos de discusión invitóuselles a ofrecer consellos a un empregado imaxinario, incorporado recentemente á Administración da Xunta de Galicia, sobre a relación cos compañeiros, os superiores, os subordinados, os usuarios e sobre o modo de afrontar as tarefas e o ritmo de traballo. Consideramos que esta segunda forma de aproximarnos ao estudo da cultura enriquece a descrición obtida durante as entrevistas, e axuda a entender, nun rexistro máis próximo ás experiencias cotiás, a relación que os empregados manteñen coa súa tarefa e coa organización do traballo, facetas que se visualizan de forma reiterada ao longo deste informe.

2.1. Impresións sobre a estrutura organizativa

A produción bibliográfica editada pola Administración da Xunta de Galicia, e en especial os informes que se foron difundindo, que dan conta da evolución das prácticas de xestión pública, demostran que durante os últimos vinte e cinco anos ningún Goberno galego elaborou unha proposta que analizase conscienciadamente o contorno en que opera a organización; que fixase, de acordo con iso, uns obxectivos que lle desen sentido á actividade da Administración e que, finalmente, reconsiderase o aliñamento do deseño organizativo cos obxectivos da organización. Inevitadamente, este déficit non só lastra o funcionamento da entidade, senón que, como se comprobará a partir das opinións que se recolleron, contribúe a crear confusión entre os empregados públicos, a minguar o seu compromiso coa organización e a poñer en serio perigo o impacto de calquera acción formativa que trate de adaptar as capacidades do persoal aos desafíos a que se enfronta a Administración.

2.1.1. Obxectivos da Administración autonómica

Servir ao interese xeral con transparencia, mostrar proximidade aos problemas dos cidadáns²⁵ e construír unha organización máis moderna, máis eficaz e orientada a unha xestión de maior calidade son os fins aos cales os empregados consideran que debe aspirar na actualidade a Administración autonómica.

Deixando a un lado a súa particular interpretación das metas da entidade, os entrevistados poñen en evidencia non só a inexistencia duns obxectivos xerais, que, con carácter oficial, guíen a evolución da organización, senón tamén unha case completa indeterminación de obxectivos no seo das consellerías, que aínda se esvaece máis a nivel periférico.

Como consecuencia da imprecisión formal de obxectivos, a planificación de actividades (políticas, programas) non está completamente normalizada e os procesos de toma de decisións aséntanse na présa da actuación a curto prazo, espontánea, na que o apuro que xera a necesidade de desbloquear calquera situación conflitiva prevalece sobre o exame das consecuencias que as decisións implican. Todo iso, ademais de suscitar unha acomodaticia tolerancia no seo da organización, provoca un importante déficit estratéxico no funcionamento da Administración autonómica e unha enorme desorientación do persoal respecto ao sentido da súa contribución.

De acordo co propósito de servir aos cidadáns, en xeral, resáltase a necesidade de reforzar os mecanismos que permitan aproximar máis a Administración aos usuarios, aspiración que, segundo apuntan, podería lograrse mediante:

- O fomento dunha maior participación de actores vinculados con sectores tradicionalmente pouco implicados nas actividades da Administración autonómica
- O aliñamento estratéxico dos obxectivos que a organización fixa con carácter xeral cos obxectivos dos diferentes niveis organizativos e os establecidos sectorialmente polas diferentes consellerías
- A dotación de información ampla a todo o cadro de persoal acerca dos obxectivos da organización

²⁵ Este obxectivo debería fundamentar, segundo algúns entrevistados, o sentido da política formativa: “servir ao interese xeral con transparencia e proximidade aos problemas, o que debería traducirse, pola súa vez, na calidade da formación que se lle dá ao persoal da Administración autonómica”.

2.1.2. Valoración da adaptación da estrutura (servizos centrais e periféricos) aos obxectivos da organización

A ausencia dunha política xeral de xestión pública en que se expliciten, de acordo cos programas de goberno correspondentes, os retos que afronta a Administración impide determinar o grao de coherencia que respecto a estes mantén a estrutura organizativa. Non obstante, os entrevistados valoraron a operatividade da estrutura organizativa e o grao de adaptación da estrutura dos órganos centrais e periféricos á gama de servizos que na actualidade proporciona a Administración autonómica.

Os entrevistados cualifican de “anticuada” a estrutura organizativa e interpretan a suxeición a RPT tradicionais, con postos non singularizados, como un claro exemplo da desviación da organización respecto á consecución de obxectivos de carácter estratéxico²⁶.

En particular, sobre a estrutura dos servizos centrais, aínda que se recoñece o seu carácter burocrático, tradicional, non se formulan grandes obxeccións sobre a forma en que están articulados. Non obstante, todos os entrevistados insisten en que a súa principal limitación estriba na insuficiencia dos mecanismos de que actualmente dispón para lograr a coordinación coas unidades situadas nas delegacións territoriais²⁷, e, nesta mesma liña, súxírese a necesidade de intensificar a delegación de funcións no tecido territorial.

En canto á estrutura periférica, aínda que se destaca a súa coherencia coa actual división territorial de base provincial, demándase un reenfoque baseado nun redeseño máis xeral da división territorial da Comunidade Autónoma e a introdución de dispositivos estruturais que permitan lograr unha maior cooperación co ámbito local.

Cabe sinalar que, pola súa relación estreita co deseño da organización, as RPT simbolizan, para os entrevistados, polas súas imprecisións e permanentes desaxustes aos cambios que se producen no deseño da organización, o grao de desatención que padeceu o deseño estrutural, en especial no que se refire ao deseño de postos e de unidades.

En xeral, inalterada polos sucesivos gobernos autonómicos, a estrutura organizativa demanda, segundo os entrevistados, unha actuación nas seguintes liñas²⁸:

- Cuestionamento do deseño da organización, coa elaboración previa dun plan estratéxico para toda a Administración autonómica;
- Revisión dos dispositivos de coordinación interdepartamental (consellarías)
- Reforzo dos mecanismos de cohesión grupais e da coordinación entre diferentes niveis de responsabilidade
- Exame dos dispositivos de coordinación entre os servizos centrais-periféricos
- E reenfoque da estrutura periférica da Administración no marco dun deseño territorial da Comunidade Autónoma novo

²⁶ Para os entrevistados, na actualidade “non son os obxectivos os que condicionan o deseño da organización, senón as normas e a obsesión por determinados elementos do proceso de traballo, como a tramitación de expedientes”.

²⁷ “A distribución actual da Administración pode ser mellorable no que respecta a simplificala e a dotala de máis medios nas unidades. O fundamental nesa adaptación está en ter claros os obxectivos da organización e en que os responsables desenvolvan os instrumentos de xestión axeitados para que a relación entre eses niveis centrais-periféricos se leve a cabo dun xeito correcto”.

²⁸ En boa medida, as propostas estarían arraigadas “na necesidade de dotar de flexibilidade as estruturas orgánicas para adaptarse aos novos modelos de xestión por chegar”.



Desde o punto de vista da consideración da estrutura como obxecto de actuación das políticas de xestión pública, sostense que o abuso dalgúns instrumentos de mercado (subcontratacións) para prover servizos ou o recurso crecentemente abusivo a formas extraordinarias de contratación de persoal (asistenciais técnicas), vistos máis como vías que permiten evitar controis administrativos que como solucións que permiten compensar as rixideces xerenciais, poñen en dúbida o modelo de emprego público –ao substituír os mecanismos tradicionais de recrutamento e selección e reducir as garantías xurídicas inherentes–, e son considerados unha consecuencia do paulatino distanciamento da estrutura organizativa respecto á gama de servizos ofertados.

2.1.3. Cambios no contorno e necesidade de reforma da estrutura organizativa

A relación que a Administración mantén cos cidadáns exige un redeseño do modelo tradicional burocrático de modo que se transite cara a un modelo en que os diversos organismos públicos gocen de maior autonomía de xestión²⁹. Esta reorientación, definindo previamente os obxectivos da entidade³⁰, de acordo coa súa función social e o seu axuste no contorno, debería centrarse máis en aspectos xerenciais³¹ (ferramentas de xestión) e tecnolóxicos que nun redeseño profundo da estrutura da organización. Lémbrese, nesta liña, que a deriva cara a formas de administración electrónica –moi precaria aínda na Administración autonómica presente³²– non require profundas reformas estruturais, senón que é abordable desde unha formación adecuada do persoal e a disposición dun equipamento tecnolóxico axeitado.

Desde o punto de vista xerencial, no que concirne ás relacións cos usuarios, os entrevistados propoñen:

- Adaptar o deseño dos procedementos á realidade social dos sectores con que a Administración interactúa
- Recoller máis información sobre as necesidades dos cidadáns
- Axilizarlles a resposta aos usuarios
- E mellorar a información que os cidadáns teñen acerca dos recursos que a Administración pon ao seu alcance (cartas de servizos) e formalos nos procesos que lles permitan interactuar con ela

29 “A Administración actualmente segue a ser construída de xeito piramidal, con relacións de subordinación, xerárquicas, tradicionais. En definitiva, segue vivente o modelo decimonónico. Deberían crearse máis órganos autónomos, ou como se lles prefira chamar, pero con autonomía propia para organizarse e cumprir os obxectivos establecidos”.

30 “A estrutura autonómica debe cambiar, pero o cambio, fóra de aspectos técnicos a deseñar polo miúdo, debe vir como consecuencia de obxectivos comúns ben explicitados e claros”.

31 “Os cambios no contorno non implican necesariamente unha reforma estrutural; simplemente, pódense solucionar con adaptacións de corte técnico ou preparando máis o persoal, por exemplo, na atención ao público. Non é necesario reformar a estrutura para, por exemplo, adaptarse á teletramitación. Quizais, en todo caso, a nivel estrutural sexa conveniente acudir aos modelos a pequena escala de equipos de traballo e ver se estes se adaptan mellor á diversidade do traballo diario”.

32 “Non estamos no óptimo de equipamento [novas tecnoloxías], sobre todo na Administración periférica. Non obstante, existen departamentos actualizados a nivel informático, aínda que o importante é o uso desa infraestrutura potenciando a administración electrónica, ámbito que polo de agora non está moi desenvolvido”.

Co noso convencemento de que toda modificación da estrutura organizativa debería estar fundada nun compromiso de servizo, os nosos informantes apuntan algunhas medidas que poderían permitir mellorar o funcionamento da entidade a través do seu redeseño estrutural:

- Aumentar a capacidade de adaptación ás exixencias do contorno a través dun redeseño máis flexible dalgúns unidades
- Simplificar as unidades
- Fortalecer a administración periférica e dotar de maior autonomía as súas unidades³³;
- Reconsiderar a articulación periférica³⁴
- Mellorar os mecanismos de coordinación interna e, en especial, os que median entre os servizos centrais e os periféricos
- E aumentar a coordinación e cooperación coas administracións locais

Advirten, finalmente, que todo cambio debería estar supeditado ao estudo dos perfís de usuarios, ao coñecemento máis preciso das necesidades de cada territorio e a unha avaliación dos elementos básicos do deseño, entre os cales, polo seu papel vertebrador de toda a actividade administrativa, se destaca a auditoría (estrutura, funcións, rendemento) das unidades transversais (persoal, asuntos económicos, asesoría xurídica, etc.), unha medida que consideran especialmente urxente ante o actual avance de novos modelos de xestión.

2.1.4. Adecuación dos mecanismos de deseño da estrutura organizativa aos obxectivos da entidade e aos desafíos futuros

a) Deseño de postos

Os individuos consultados sosteñen que se trata dun dos elementos en que a Administración debería realizar maiores investimentos, dados os problemas (imprecisión, obsolescencia) que ten o deseño actual³⁵.

No relativo á relación posto-desempeño, informan de anomalías relacionadas coas competencias a desenvolver en cada posición (solapamento inxustificado de tarefas entre distintos postos e unidades; cumprimento de funcións non asignadas, etc.), así como da creación de posicións baleiras de contido. Como primeira medida para evitar estes problemas, consideran oportuna a realización dunha descrición de postos de traballo, que contribúa a perfilar cada posición, examinar o seu contido e aclarar a conveniencia de seguir dispoñendo de determinados postos.

33 Segundo os entrevistados, “debe haber uns servizos centrais fortes, pero á vez unha forte presenza dos servizos periféricos, que son os que están máis próximos ao cidadán e ás exixencias reais. Estes servizos [periféricos] deberían gozar de maior autonomía”. En relación con iso, suxíren descentralizar maiores competencias nas delegacións e aumentar os servizos periféricos en Ferrol, Santiago de Compostela e Vigo, así como en determinadas cabeceiras de comarca.

34 Coa finalidade de evitar desequilibrios na distribución de recursos e garantir un servizo equitativo, os entrevistados suxíren analizar outras posibles configuracións da estrutura periférica da Administración. Nesta liña, algúns propoñen a idea de “substituír a articulación actualmente empregada na distribución de servizos [baseada en delegacións provinciais] por unha rede con nodos comarcais”.

35 “O deseño de postos é necesario redeseñalo. Na actualidade estamos a responder a un modelo non actualizado e non detallado dos postos”.

Así mesmo, estiman que o deseño de postos, respecto aos perfís profesionais e as funcións a desempeñar nas unidades administrativas, debería estar asociado ao deseño de carreiras profesionais (itinerarios profesionais e formativos)³⁶. Neste sentido, recordan que a capacitación dos empregados non é homoxénea e, en moitos casos, resulta claramente deficitaria en relación coa adaptación aos comeditos particulares do posto.

No que atinxe á adscrición dos empregados aos postos de traballo, defenden a preferencia de criterios como a formación recibida ou a contribución do empregado ao logro de resultados de xestión sobre outros criterios como a antigüidade³⁷, o cal, asumen, require a elaboración dunha política de planificación e avaliación do desempeño cun enfoque radicalmente diferente ao mostrado polo modelo que durante a última década a Administración autonómica levou á práctica.

E, en xeral, lembran os beneficios que podería reportar a introdución de catálogos de postos³⁸ ao superar as constricións informativas e operativas das actuais RPT.

b) Deseño de unidades

O deseño de unidades pon en evidencia unha forte inercia que impediu ata o momento sequer cuestionar a súa adecuación á gama de servizos que oferta a Administración autonómica³⁹. Segundo os entrevistados, o correcto deseño de unidades debería comezar pola definición da súa misión e os seus obxectivos⁴⁰.

Ademais, opinan que a ampla diversidade funcional⁴¹ das unidades administrativas xustificaría a adopción de varias medidas:

- Tratar de forma diferenciada a súa estrutura interna, en termos de tamaño, flexibilidade, amplitude e profundidade das tarefas, estrutura de autoridade ou elección de mecanismos de coordinación (rexeitamento a un patrón único e invariable de articulación interna) en función das flu-tuacións das cargas de traballo e da demanda dos usuarios⁴²

36 “Debería reforzarse a análise dos perfís e das necesidades, atendendo aos novos itinerarios profesionais”.

37 “A capacitación para ocupar os postos debe cambiarse, pois actualmente é moi deficitaria. Os postos e o seu deseño deben vincularse moito máis ás funcións das unidades, e deixar de responder a outros criterios alleos á funcionalidade. Ademais, para o deseño dos postos debe deixar de contar ou pesar tanto a antigüidade. Este concepto podería ser substituído pola formación ou polos resultados da xestión desenvolvida ata o momento”.

38 “No deseño de postos debería haber unha forte aposta, definíndoos en función de perfís e funcionalidades que se pretenden cubrir con eses postos. É imprescindible dispor de catálogos de postos”. A ausencia dun catálogo de postos cunha clara definición de funcións é ilustrada por un participante no grupo de discusión mantido cos xefes de servizo: “unha persoa chega a un sitio e nunca sabe para que sitio vai nin o que ten que facer, así que ao final tes que aplicar iso de a *onde fores fai o que vires*”.

39 “Seguimos unha certa inercia a manter a tradición en canto a estruturas das unidades. Deberían facerse bos estudos de contraste de utilidade desas estruturas tradicionais, e, en áreas novas, facer análises de competencias e perfís de formación para cubrir as novas demandas de xestión”.

40 “O deseño destas [unidades] debería empezar por definir os seus obxectivos e despois facer o deseño”.

41 “Hai unha diversidade funcional entre unidades administrativas que adoita ser moi ampla, afectando incluso á estrutura interna destas”.

42 “As unidades deben responder de novo á funcionalidade e debe haber flexibilidade no seguimento do tamaño e das características destas, que permita mingualas, amplialas ou mellorar a súa especialización en función das derivas nas cargas de traballo e demanda cidadá que se vaian advertindo”.

- Adaptar as técnicas empregadas na xestión de recursos humanos ás características e circunstancias de cada unidade⁴³
- E elaborar un estudo da viabilidade dunha estrutura de traballo baseada en equipos na que se incrementa a responsabilidade dos membros sobre áreas concretas de actividade⁴⁴. Nesta liña, defenden a necesidade de realizar unha análise de competencias e de explorar perfís de formación que permitan cubrir as novas demandas de xestión

c) Niveis de responsabilidade e relacións de autoridade

Desde a perspectiva do actual deseño da organización, deféndese unha maior descentralización de responsabilidade nos niveis de mando intermedio e postos base, o que debe exixir un maior esforzo desde o plano da política formativa (aumento da capacitación profesional).

Desde o punto de vista da cultura organizativa, os valores de xerarquía que derivan do actual modelo burocrático son fortemente criticados, ata o punto de que os entrevistados reclaman unha maior “democratización”: o rendemento –positivo ou negativo– das unidades debe comprometer a todos (mandos e subordinados)⁴⁵. Suxíren, en liña coa proposta de modelos de distribución de traballo baseados en equipos, un cambio de cultura da dirección que propicie a corresponsabilidade entre os membros das unidades (obxectivos e resultados do traballo), así como a potenciación das relacións horizontais⁴⁶. Así mesmo, a mellora na formación dos niveis directivos é considerada condición necesaria para a construción dun liderado, recoñecido e verdadeiramente competente.

d) Ángulo de subordinación (número de empregados por mando)

Non representa un elemento de deseño sobre o que exista desacordo co modelo actual. Ao respecto, recálcase, simplemente, a necesidade de adaptar este ratio ás características de cada unidade: en liña coa idea de que toda pretensión de aplicar un único patrón de deseño para toda a organización choca coa evidencia de que a variedade de servizos ofertados exige un tratamento diferenciado en relación coas técnicas de xestión aplicables ou o deseño da estrutura, lémbrese a conveniencia de realizar un estudo do tipo de funcións a cumprir por cada unidade e reorganizar, en consecuencia, o seu tamaño (ángulo de subordinación)⁴⁷. Polo tanto, pódese interpretar das palabras dos entrevistados

43 “Moitas medidas de recursos humanos, como a avaliación do rendemento ou a percepción de pagas de produtividade, deberían aplicarse de xeito diferente segundo as características das funcións que levan a cabo as unidades administrativas”.

44 “Moitas unidades non parece necesario que cambien, senón que chega dabondo con incidir máis en aspectos de coordinación, de xestión de relacións humanas no seo destas e, en todo caso, proxectar a viabilidade de traballar como equipos, delegando e responsabilizando a cada membro dunha área de actividade”; “é necesario facer a cadaquén responsable do seu traballo incidindo na filosofía da responsabilidade pola xestión”.

45 “Os niveis de responsabilidade deben cambiar, democratizándose tanto os logros como as penalizacións. Os resultados deben comprometer toda a unidade, e, polo tanto, as relacións de autoridade deben cambiar cara a relacións de liderado motivador”.

46 Os niveis, ao ser tan xerarquizada a Administración actual, ofrecen unha relación de autoridade moi mal entendida a partir de relacións de subordinación. De existir estruturas máis autónomas (organismos; axencias autónomas), as relacións de autoridade poderían dar lugar a “relacións horizontais” sobre as que cada membro do equipo tería ou seu grao de responsabilidade.

47 “O número de empregados por mando debe estar en continua revisión; non debe ser algo estático ou, o que peor, incrementalista. Deben existir sistemas que analicen constantemente o dimensionamento das unidades e dos empregados por mando, cuestionando mesmo a necesidade do mando en cuestión, para evitar pirámides invertidas como atopamos en moitas unidades administrativas”. Nesta liña, outros entrevistados engaden que “o número de empregados por mando debe estar fortemente apegado á realidade administrativa, deixando os criterios lonxe dos responsables directos, que normalmente se ven afectados polo mal do incrementalismo orzamentario, que os leva a pedir recursos, pero non a ofrecer minguas destes cando baixa o caudal de traballo”.

que se trata dunha análise que non debería ser conxuntural, en resposta á elaboración das habituais RPT, senón que debería responder a un proceso de exploración continuo (seguimento permanente)⁴⁸.

e) Órganos transversais

Pola súa capacidade para detectar problemas de índole técnica que afectan horizontalmente á organización, ademais de contribuír a coordinar e optimizar os recursos empregados en beneficio do bo funcionamento da organización, concédeselle unánimemente unha importancia extrema, estratéxica, á existencia deste tipo de órganos⁴⁹.

Algunhas das principais deficiencias declaradas en relación cos órganos transversais teñen que ver coa inexistencia de grupos horizontais que permitan a colaboración entre consellarías e a carencia de protocolos de colaboración, incluso, entre unidades dunha mesma consellaría, situadas en liñas distintas de actividade.

Apúntase a conveniencia de reformular a medio prazo as funcións e o ámbito de actuación dalgúns órganos transversais actualmente activos e aliviar as limitacións orzamentarias que restrinxen a súa potencialidade.

f) Órganos asesores

Malia existir acordo respecto á utilidade dos órganos asesores, admítense, igualmente, problemas derivados deles:

- O divorcio destas unidades respecto á finalidade con que se crean⁵⁰
- O bloqueo que en determinados casos poden provocar nos procesos de toma de decisións⁵¹
- E a incorporación que comportan de persoal de discutible nivel de competencia⁵², derivado do emprego de figuras como as asistencias técnicas⁵³

Segundo os entrevistados, estas anomalías precisan unha vixilancia extrema e aconsellan a creación deste tipo de órganos só cando existan razóns. Novamente, dáse a entender que un adecuado refor-

48 “Habería que realizar un estudo de dimensionamento das funcións das unidades e, en función desas competencias, reorganizar os efectivos, e que esta análise non sexa temporalmente só no momento en que se elabora a RPT, senón que debe haber un seguimento da dimensión desas unidades dun modo continuo”.

49 “Estes órganos sempre deben existir para asumir a coordinación de diversas áreas”; “deben existir, e de feito deben ser estudados, xa que son clave na boa coordinación e engrenaxe da Administración e tamén para evitar na medida do posible as desigualdades administrativas xeradoras de desmotivación e mala imaxe na propia Administración”; “os órganos transversais son necesarios para detectar problemas, por exemplo, de coordinación, que poden estar afectando a toda a organización. Ademais, estes órganos poden ofrecer unha perspectiva global que, se cadra, ningún outro órgano pode ofrecer, xa que a rutina de cada consellaría é o horizonte organizativo que normalmente manexan os funcionarios”.

50 “Os órganos asesores sempre serán necesarios, sempre e cando se manteña a funcionalidade última con que nacen”.

51 “Debemos ter certo medo cara a este tipo de órganos, xa que, pola experiencia actual, a súa proliferación está en moitas ocasións ralentizando a toma de decisións”.

52 “En canto aos órganos asesores, estes entendidos como persoal non funcionario de carácter político que asesora os políticos, debería cando menos cumprir un mínimo de adecuación do currículo profesional ás tarefas sobre as que vai asesorar”.

53 “Hai unha certa tendencia a potenciar este tipo de órganos, incluso con figuras como asistencias técnicas e outro tipo de persoal alleo que non está a ofrecer ningún plus de utilidade”.

zo das habilidades directivas dos mandos debería poder contribuír a evitar moitos dos problemas de xestión que este tipo de órganos xera⁵⁴.

g) Nivel de centralización

Aínda que o grao de centralización é considerado alto, asúmese que determinados órganos (centrais) da Administración teñan atribuída, tanto orgánica como funcionalmente, unha capacidade de control a todos os niveis, que supervise as políticas emprendidas⁵⁵.

Demándase unha maior coordinación entre os servizos centrais e os periféricos e unha maior aproximación da Administración autonómica ao ámbito local⁵⁶.

Ante a introdución acelerada de novas tecnoloxías que poden mellorar as relacións cos usuarios e os procesos de traballo internos, apúntase a conveniencia de explorar este dispositivo de deseño (centralizando ou descentralizando) e flexibilizalo segundo as necesidades que xurdan, sempre no marco dunha estratexia común de servizo ao público⁵⁷.

h) Comunicación interna

Trátase dun dos aspectos en que se subliñan maior número de deficiencias⁵⁸. Co fin de facilitar a consecución de obxectivos e coordinar accións estratéxicas da maneira máis eficiente, os entrevistados suxiren a súa mellora a través de varias vías:

- A adopción de novas formas de traballo (rede; equipo)
- O perfeccionamento da formación do persoal responsabilizado da área de recursos humanos e a súa capacitación para intervir sobre esta faceta (comunicación), considerada estratéxica
- E a actualización tecnolóxica das canles de comunicación e a substitución definitiva dalgunhas modalidades (circulares; notas internas)⁵⁹, que, con moita frecuencia, resultan incapaces de alcanzar a todos os membros das unidades

54 “Os órganos asesores son moi importantes pero só na medida en que un cadro de xestores públicos preparados teña que recorrer a eles. É prioritario formar os xestores públicos para que teñan que recorrer o menos posible a estes órganos. Moitos cadros directivos da Administración, que se consideran preparados en materias técnicas e teóricas, non o están á hora de problemáticas de manexo de recursos económicos ou persoas”.

55 “Debe existir un órgano central que impulse, coordine, faga seguimento de políticas deseñadas ou mesmo un control delas, pero, xunto a isto, a Administración debe estar ao pé do cidadán”.

56 “O nivel de centralización actual non parece necesario que sexa retocado, sempre que se mellore a coordinación cos servizos periféricos e que se afonde de verdade no achegamento da Administración autonómica ao ámbito local”.

57 “O nivel de centralización debe ser flexible ao fío das vantaxes das novas tecnoloxías para achegar a administración ao cidadán, pero incidindo na meta e estratexia común de servizo público”.

58 Algún apuntamento alude ao cambio de Goberno e ao feito de que as modificacións que se produciron na estrutura ocasionaron fallos –non concretados– en circuitos de comunicación que ata entón funcionaban correctamente: “neste intre, deixando a un lado a pegada do cambio de goberno, detéctase unha comunicación interna deficiente. O cambio de Goberno está prexudicando o grao de comunicación interna, que tiña uns circuitos que funcionaban axeitadamente e que están a fallar neste momento”.

59 “A comunicación interna ten que incorporar moito máis as vantaxes do e-mail e da comunicación en rede, que é máis personalizada e evita as excusas propias da falta de recepción das circulares ou notas internas, que poden non chegar a todo o persoal dunha unidade”.

i) Normalización de procedementos

Considerada máis unha ferramenta que un proceso de deseño estrutural, os entrevistados mostran coincidencia ao valoraren positivamente os pasos dados durante os últimos anos (grao alto de normalización), aínda que advirten que se trata dun proceso inacabado⁶⁰, que require unha investigación constante, baseada, fundamentalmente, na obtención de información dos empregados e os usuarios.

Respecto ao deseño de procedementos, ben que existe consenso ao destacar os logros alcanzados en materia de normalización, os consultados botan en falta un maior empeño no relativo á simplificación (eliminación de trámites) e denuncian o trastorno que supón para os cidadáns a petición redundante de documentos que xa constan en poder da Administración. Por último, demandan maiores avances en materia de tramitación telemática⁶¹.

2.1.5. Cultura organizativa e actitudes cara ao traballo e a organización

O retrato resultante da descrición da cultura que se obtivo a partir das entrevistas realizadas reflicte un modelo de organización tradicional, moi burocratizado, cun notable peso da xerarquía, unha significación extrema do procedemento administrativo, que limita a innovación xerencial, e unha primacía total da dispoñibilidade orzamentaria como medida do poder que teñen os individuos na organización⁶².

En xeral, os entrevistados poñen en evidencia a existencia dunha cultura que perpetúa a visión pexorativa do cidadán como mero administrado, carente de capacidade para participar de forma máis activa na vida da Administración e, en coherencia con iso, a persistencia, entre algúns empregados públicos, de actitudes pouco comprometidas co servizo público.

As impresións extraídas dos grupos de discusión, sobre as actitudes dos empregados de cada un dos niveis xerárquicos analizados, expostas nos cadros 1-5, amosan que, en xeral, se comparte un sentimento de respecto ao servizo público (con conciencia da súa transcendencia); evidénciase un compromiso elevado cos cidadáns; e deféndese o respecto aos compañeiros de traballo, o acatamento das normas e a busca da profesionalidade a través do cultivo dun desempeño eficiente e dunha formación adecuada.

Fronte a estas actitudes máis positivas, as achegas dos participantes nos grupos de discusión, como testemuñan algúns dos contidos dos cadros 1-5, non ocultan, en coherencia coa descrición resultante das entrevistas, o mantemento dalgúns valores negativos derivados do burocratismo: rexeitamento do risco; actuación moi medida, excesivamente cautelosa; ou aversión ao compromiso máis alá do ditado pola norma (en termos de asunción de tarefas ou prácticas innovadoras).

60 "A normalización de procedementos pódese afirmar que é un proceso aberto en que a Administración autonómica ten bastante andadura pero moito por percorrer e mellorar".

61 "O grao de normalización, comparado con outras administracións, é moi alto, pero débese traballar máis na simplificación. A normalización está moito máis avanzada, mentres que no eido da simplificación hai moito campo para traballar, igual que no da tramitación telemática, que está tamén nunha fase moi temperá".

62 "A cultura organizativa é a da xerarquía e a do incrementalismo orzamentario. Séguese a considerar que canto máis orzamento tes máis importante es. Hai que ir cara a unha cultura de xestión e superar a ancoraxe coa dinámica organizativa do modelo burocrático".

- Servir os cidadáns
- Ser profesional e responsable no servizo público
- Ser educado cos usuarios
- Buscar boas relacións cos compañeiros
- Respectar os compañeiros
- Non perder nunca o bo humor
- Axustarse ao ritmo de traballo da unidade
- Respectar as normas
- Evitar implicarse en conflitos
- Ter en conta as limitacións que a permanencia nunha mesma unidade implica para o ascenso (cambiar de unidade para seguir progresando)
- Intentar facer ben as cousas
- Aproveitar ben o horario de traballo e realizar as tarefas diarias dentro desa marxe establecida (non é necesaria unha maior dedicación)
- Preguntar cando se descoñece algo ou ante calquera dúbida
- Achegar ideas para mellorar o traballo, pero non mostrar demasiada iniciativa
- Seguir as instrucións dos superiores xerárquicos
- Coñecer o nivel de relación entre os diferentes servizos e as canles de comunicación relacionadas coas diferentes tarefas (o fluxo de información é fundamental)
- Ser prudente: os funcionarios máis traballadores e listos son os máis penalizados
- Separar a vida laboral da familiar

Cadro 1: Actitude cara ao traballo e a organización segundo os subdirectores xerais.

Fonte: Elaboración propia.

- Comprometerse cos fins da organización
- Respectar os demais
- Ter un bo talante
- Preguntar antes de actuar
- Actuar seguindo sempre a pauta do resto da unidade
- Fomentar o traballo en equipo
- Colaborar cos demais
- Aceptar traballos que se poidan supervisar
- Axustarse ás funcións asignadas
- Seguir formándose
- Ser ordenado no traballo

Cadro 2: Actitude cara ao traballo e a organización segundo os xefes de servizo.

Fonte: Elaboración propia.

- Empregar o sentido común
- Aprender lentamente, pero con seguridade
- Mostrar interese polo traballo
- Sentirse motivado
- Ser responsable

Cadro 3: **Actitude cara ao traballo e a organización segundo os xefes de sección.**

Fonte: Elaboración propia.

- Ter boas relacións cos compañeiros
- Non esperar instrucións que guíen o traballo nin aclaracións sobre as funcións (ninguén as ofrece)
- Mostrar interese pola aprendizaxe constante
- Facer o traballo o mellor posible
- Facer as cousas como sempre se fixeron
- Poñer en práctica os coñecementos adquiridos

Cadro 4: **Actitude cara ao traballo e a organización segundo ocupantes de postos base.**

Fonte: Elaboración propia.

- Adaptarse sen apuros ao ritmo de traballo xeral (facer as cousas pouco a pouco)
- Facer o que fan o resto dos compañeiros
- Prepararse para traballar sen directrices (evitar a desmotivación)
- Ser paciente
- Ser observador
- Preguntar calquera dúbida

Cadro 5: **Actitude cara ao traballo e a organización segundo o persoal laboral.**

Fonte: Elaboración propia.

2.2. Impresións sobre a política de recursos humanos

2.2.1. Valoración dos efectos das medidas tomadas pola Administración autonómica en materia de persoal durante a última década

A liña seguida en materia de persoal é valorada, en xeral, negativamente, aínda que non se ocultan algúns logros alcanzados.

No lado positivo, practicamente só se resalta o esforzo realizado durante o proceso de transferencia de persoal á Administración autonómica, e, nese sentido, sublíñase a regularización dun continxente con vínculos contractuais moi heteroxéneos, e, en especial, a normalización de situacións do persoal estatutario⁶³.

No negativo, denúnciase a inexistencia dunha verdadeira política de persoal⁶⁴, que, a xuízo dos entrevistados, se visualiza nas sentenzas coñecidas durante os últimos meses, en que se denuncia o abuso por parte da Administración autonómica do recurso ás asistencias técnicas ou a existencia de prácticas de contratación irregulares. Así mesmo, esta ausencia dunha visión integral da función de recursos humanos ponse en evidencia ao comprobar o tratamento deficiente dos dereitos sociais do persoal, a retribución e a xubilación; a ausencia de análise sobre a adecuación dos recursos humanos ás cargas de traballo (estudo de descrición de postos de traballo); a imprecisión das RPT; a falta de resposta adecuada aos problemas de motivación que a sobrecualificación do persoal xera, e, en xeral, a infrautilización de técnicas de xestión de recursos humanos.

2.2.2. Prioridades que debe ter a política de persoal

Sostense que a liña –sublíñase que non existe política– seguida nesta materia resulta anticuada, moi pouco competitiva e afastada das necesidades das unidades. Ademais de fixar uns obxectivos claros en relación co persoal e dotar a súa xestión de recursos (humanos, económicos e tecnolóxicos) suficientes, co fin de modernizar a función de recursos humanos, dentro dun proceso que debería desembocar na elaboración dunha política de persoal, os individuos consultados suxiren algunhas medidas prioritarias, a maioría das cales precisan unha renegociación previa ou un redeseño do actual estatuto da función pública⁶⁵:

63 “As medidas de xestión de persoal destacan por dous logros: a normalización e formalización de situacións de determinado persoal, como por exemplo no Sergas; e o intento de potenciación das contratacións de substitucións, o que non quere dicir que o resultado fose óptimo, pero que si se fixo un esforzo neste eido. O primeiro logro é maior, o segundo debe seguir mellorándose”. Na mesma liña, outros entrevistados destacan que “a valoración é negativa, pero, a pesar diso, fíxose un esforzo por regularizar o persoal que respondía a características e procesos de selección moi diversos. Nunha escala de 0 ao 10, a evolución da política formativa podería cualificarse cun 1 nos inicios ata un 4 na actualidade”.

64 “As sombras dos efectos das medidas en materia de persoal proveñen de moitos factores, como a inexistencia de xestión de persoal propiamente dita, a falta de utilización de técnicas de xestión de recursos humanos, a falta dun estudo da adecuación entre os recursos humanos e as cargas de traballo ou o desfase que presentan as RPT”.

65 Algunhas opinións en torno á valoración xeral da política de persoal e as súas prioridades oriéntanse de modo diverso: “a política ten que encamiñarse cara á xestión de persoal e, sobre todo, á formación de persoal en novas tecnoloxías, de cara á motivación dos recursos humanos, e non a contidos teóricos que xa os ten todo funcionario, senón a contidos dinámicos, para, en definitiva, facer unha mellor xestión da incerteza e da casuística diaria”; “é necesario potenciar políticas a medio camiño entre a retribución e o rendemento do persoal, malia que o modelo está aínda por decidir; hai que adecuar retribucións e rendemento do persoal”; “a política de persoal debe ser unha peza máis desa estratexia común formulada, evitando especialmente responder a demandas de grupos de presión establecidos”; e, finalmente, “a prioridade das políticas de persoal debe partir de aumentar os niveis actuais de motivación. Este obxectivo final arrastra moitos outros factores, como mellorar o dimensionamento das unidades, a horizontalidade do traballo, a política retributiva, a política de substitucións de baixas, ou o dereito a unha verdadeira carreira profesional”.

a) Emprego público

- Funcionarizar o persoal laboral con funcións administrativas
- Restringir as asistencias técnicas
- Combater a precariedade laboral
- Modificar e simplificar a distribución de grupos de persoal (reducir a tres, A-B-C e I-II-III, os actuais grupos funcionariais e laborais)

b) Formación

- Modernizar a *Escola Galega de Administración Pública* (EGAP)
- Diseñar unha nova política formativa (específica; práctica; interdisciplinaria; útil)
- Establecer itinerarios de formación continua vinculados á carreira profesional (evitar o recurso á puntuación por asistencia como factor motivador)
- Descentralizar a oferta formativa (diversificar o lugar da sede dos cursos)
- Incrementar a participación das unidades e centros de traballo na definición das accións formativas
- Detectar as necesidades prácticas de cada posto/unidade e propiciar a organización de cursos que cubran esas necesidades (cursos de especialización)
- Fortalecer o intercambio de experiencias entre centros de traballo
- Intensificar a capacitación de directivos
- Reforzar a formación do persoal en novas tecnoloxías
- Aumentar a oferta formativa impartida en horario de traballo
- Implicar os empregados na programación de actividades (elección de contidos, horarios, etc.)
- Clarificar os procesos de concesión de cursos (admisión/rexeitamento do alumnado)

c) Planificación de recursos humanos

- Flexibilizar horarios, adaptándoos á carga de traballo e ás necesidades dos usuarios
- Distribuír racionalmente os efectivos (mellorar os sistemas de información sobre os postos)
- Catalogar con maior precisión os postos de traballo e elaborar mapas de competencias
- Completar adecuadamente os procesos de provisión de postos
- Mellorar o sistema de cobertura de baixas
- Flexibilizar e sistema de redistribución de efectivos

d) Producción e organización do traballo

- Explorar novas formas de organizar o traballo (rede; equipos)
- Aumentar os dispositivos de coordinación intra e interdepartamental (consellarías)
- Definir de forma máis precisa a carga de traballo (catalogar os postos en función das súas características, funcións e tarefas; misión da unidade en que se insiren –elaborar cartas de servizos)
- Definir mellor os procesos de traballo
- Aplicar medidas especiais de xestión de recursos humanos en función das características dos servizos

e) Provisión de posto e mobilidade

- Diseñar itinerarios que vinculen desenvolvemento profesional e formación
- Favorecer a mobilidade (introducir procedementos que permitan a redistribución áxil de efectivos)

f) Promoción e carreira

- Cambiar criterios de promoción (posibilitar o ascenso de nivel no mesmo posto e tipo de traballo)
- Diseñar verdadeiras carreiras profesionais, que se articulen en torno ao desempeño do posto de traballo e ao desenvolvemento das competencias dos empregados públicos
- Diseñar unha carreira e mecanismos de promoción interna para o persoal laboral

g) Retribución

- Potenciar políticas que conxuguen retribución e rendemento (activar complementos de produtividade)
- Modificar o sistema de avaliación do rendemento⁶⁶
- Mellorar a comunicación superior-subordinado (obxectivos e resultados do traballo; axuste de cargas de traballo; rendemento)

h) Motivación e relacións humanas

- Incrementar a través de mecanismos estruturais (non necesariamente retributivos) a motivación do persoal (dimensionamento das unidades; xestión de baixas; carreira profesional)
- Mellorar a interlocución cos traballadores
- Favorecer a conciliación da vida laboral e familiar

⁶⁶ Aínda que queda claro por parte dos entrevistados que o actual modelo de avaliación do rendemento non serve, entre outras razóns –segundo eles–, pola facilidade con que se distorsionan os datos proporcionados polas unidades, resulta unánime a demanda de procedementos/dispositivos que permitan supervisar o desempeño dos empregados.

i) Selección

- Redeseñar os sistemas selectivos (clarificar os requisitos de entrada na Administración en función das competencias precisas)
- Regularizar os procedementos abertos de incorporación de persoal pendentes (concursos non resolto, convocatorias)

l) Función de recursos humanos

- Mellorar os sistemas de auditoría e control da xestión de persoal

2.2.3. Valoración da adecuación da política formativa da Administración autonómica á estrutura (postos e unidades) e obxectivos da organización

Considérase inadecuada a política formativa que a Administración aplicou ata a actualidade, aínda que non resulta incoherente cos modelos de carreira e promoción profesional seguidos, tamén moi deficientes.

Por unha parte, falta unha visión máis estratéxica desta política que a vincule coas condicións estruturais da Administración, a demanda de servizos por parte dos cidadáns, a realidade (condicións) dos efectivos existentes, e que, en todo caso, se enmarque nunha política máis ampla de xestión pública. Segundo os entrevistados, o logro desa perspectiva máis estratéxica podería, mesmo, xustificar a creación de itinerarios de participación obrigatoria para todos os empregados públicos.

Por outra parte, na orixe do resultado negativo das políticas de formación apúntase á incapacidade da Administración para detectar as necesidades formativas dos empregados⁶⁷ e a unha completa rutinización do proceso de deseño da oferta formativa e, por extensión, mecanización da planificación da formación (programación, acceso, contidos, etc.)⁶⁸.

Polo tanto, desde o punto de vista do deseño da política, os entrevistados reclaman unha maior atención ao proceso de implementación –en especial, suxírese a conveniencia de facer un seguimento da súa aplicación– e o reforzo dos mecanismos de avaliación, aspectos tan importantes como o de dispoñer dun bo diagnóstico inicial da situación.

Nesta liña, considérase que o modelo de programación de actividades formativas que levou ata a actualidade a *Escola Galega de Administración Pública* non respondeu a outro criterio máis que o de “fabricar títulos” para efectos de participar en concursos de traslados. Demándase, polo tanto, unha oferta de cursos máis técnicos, prácticos, menos intensivos e descentralizados; o fomento de formación *on-line*; unha maior incentivación⁶⁹ á participación, e unha revisión dos métodos pedagóxicos

67 “A política de formación non responde a unha estratexia común, e a orientación dos cursos nunca se conseguiu que estivese próxima á demanda das necesidades dos traballadores”.

68 “A política formativa non se adapta ás necesidades do persoal. Vimos asistindo a unha mecanización da batería de cursos que saen cada ano e, quizais, a un erro de diagnóstico por non ser a Administración permeable ás demandas dos seus empregados”.

69 Proponse a valoración da asistencia a cursos específicos con efectos nos concursos de traslados e a promoción profesional, aspecto que, segundo os entrevistados, debería quedar vinculado á elaboración de RPT máis detalladas, nas que se estableza o perfil formativo que se valorará para a obtención da praza.

que potencie a aprendizaxe e o perfeccionamento tanto das capacidades dos docentes⁷⁰ como das actitudes responsables do alumnado cara á formación⁷¹.

- En termos xerais, os entrevistados suxiren que se reoriente a política de formación cara a tres ámbitos:
- Formación inicial do persoal de novo ingreso⁷², o que exige dotar a formación inicial dun carácter máis práctico combinado con itinerarios de capacitación a través de diferentes departamentos
- Actualización de coñecementos do persoal, que require incrementar a oferta de cursos de perfeccionamento (xenéricos e específicos) dentro dun marco que vincule formación, rendemento e carreira⁷³
- Adestramento dos individuos (psicosocial e técnico) en habilidades de traballo en equipo

2.2.4. Axuste das actividades formativas ao actual modelo de carreira

En liña co expresado ao abordar os temas precedentes, reitérase a inadecuación das actividades formativas ao modelo actual de carreira. O modelo non se considera concibido desde a perspectiva de carreira.

2.2.5. Influencia da cultura organizativa na política de formación

Existe diversidade de opinións sobre os efectos da cultura organizativa na política de formación: para algúns, a cultura é tan débil que nin sequera afecta a determinados procesos de xestión, que parecen seguir inercias independentes⁷⁴; para outros, non existe dúbida de que a escaseza de boas prácticas, a reducida capacidade de innovación ou as importantes lagoas da política formativa⁷⁵ non son máis que un claro efecto dos valores empobrecedores que derivan dunha cultura burocratizada.

70 Os entrevistados estiman imprescindible perfeccionar os métodos de avaliación do profesorado participante. Comparten a impresión de que entre os funcionarios é amplamente aceptada a crenza de que non son os mellores docentes os que participan nas actividades formativas da *Escola Galega de Administración Pública*, senón, simplemente, “aqueles que a EGAP ten en carteira”. Do grupo de discusión mantido con xefes de servizo extráese a seguinte declaración: “O sistema de formación está corrompido: ou alumno vai porque quere uns puntos, e o profesor vai porque lle pagan ben. E nin un nin outro están motivados; a forma de selección dos cursos non se coñece, e ti non sabes por que te exclúen dun curso”.

71 Algúns dos entrevistados suxiren o reforzo desta actitude a través da introdución de probas de avaliación do aproveitamento do alumnado.

72 “O persoal de novo ingreso debería pasar un período inicial de formación con aproveitamento, non quedar só en formación teórica e pasar, a poder ser, por diferentes departamentos para non quedar limitado a unha área de actividade”. Como se comprobará máis adiante, existe un acordo xeral sobre a idoneidade dos coñecementos teóricos dos que superan unha oposición: “cumpren un estándar moi alto en comparación, mesmo, co nivel doutras probas selectivas do resto do Estado”. No entanto, a fase de incorporación ao posto de traballo evidencia graves carencias prácticas na aplicación deses coñecementos. Como solución, propónse incidir na realización de actividades de acollida e orientación, deseñando “unha especie de percorrido ou itinerario formativo titorizado”.

73 “Cómpre actualizar os coñecementos do persoal xa incorporado, mellorando o acceso de todos os niveis á formación, así como vincular a formación a unha vontade seria de formarse, non de obter un papel”.

74 “A cultura organizativa é escasa, sobre todo en canto a que sexa unha cultura común, aceptada por todos. Non hai incidencia da cultura organizativa sobre a formación, senón que a formación se move por inercias alleas a unha cultura común”.

75 “A cultura organizativa da Administración incide moito na visión sobre a política de formación. O descrédito dos procesos de adxudicación dos cursos, a baixa calidade dos profesores ou a falta de adecuación dos cursos ás necesidades dos empregados teñen creado unha visión tan negativa da política formativa que o proceso de mellora desta será moi duro, longo e, por momentos, desalentador”.

Os que se adhiren a esta segunda opinión pensan que a cultura organizativa que inflúe nos resultados da política formativa é completamente desincentivadora. De feito, coméntase que nos propios centros de traballo non se facilita nin se fomenta o acceso a actividades formativas⁷⁶ e que, por outra parte, a asistencia apenas contribúe ao avance profesional do empregado. Todo iso resúmese na impresión compartida de que entre os compañeiros de traballo a asistencia a actividades formativas é vista como un demérito⁷⁷.

2.2.6. Política de recursos humanos e persoal laboral

O grupo de discusión levado a cabo con persoal laboral ofreceu información sobre os problemas, os desafíos e as áreas claves de mellora que este colectivo⁷⁸ debe afrontar. A continuación repásanse os aspectos máis notorios que cabe resaltar do grupo de discusión realizado. Algunhas das observacións, cualificadas polos participantes de “síntomas de defectos no sistema”, invitan a explorar vías para a mellora do colectivo e, á fin, contribuír a aumentar o seu nivel de motivación.

a) *Mobilidade*

As dificultades de mobilidade que lle afectan ao persoal laboral son sinaladas por moitos como o principal foco xerador de tensións⁷⁹. Os seus perfís profesionais, máis restritivos que os dos funcionarios, son considerados un impedimento para a mobilidade.

Dadas as dificultades que a Administración da Xunta ten para redistribuír o persoal por centros, satisfacendo as expectativas de todos os efectivos, os entrevistados apuntan a posibilidade do chamado “concurso cruzado”, mecanismo que lle permitiría ao persoal trasladarse a outros postos reservados a laborais, sempre que reúnan os requisitos de titulación, e, incluso, a posibilidade de acceder a postos de funcionario, sempre que satisfagan igualmente os requisitos de cualificación correspondentes.

A tarefa de resolver a mecánica destes concursos délgase nos representantes dos traballadores e nos responsables de función pública. Os entrevistados limítanse a suxerir a posibilidade de que algunhas prazas concretas queden, na súa definición nas RPT, abertas á ocupación tanto por funcionarios como por laborais, ou ben que se reserve unha marxe de postos para laborais nos concursos de funcionarios, tal como dispuxo a lexislación do Estado.

Así mesmo, os consultados sosteñen que se debe mellorar a axilidade e o ritmo dos concursos.

b) *Promoción profesional*

O persoal laboral ve reducida a súa proxección profesional ou a asunción de maiores responsabilidades ao carecer dunha carreira profesional.

76 Crese que se obstaculiza o acceso ás actividades formativas. Os individuos consultados denuncian que “os cursos son difíciles de obter, de escasa duración, de dubidosa calidade e con moitas trabas para realizalos”.

77 Os entrevistados manteñen que o descrédito dos criterios de selección, ben sexa por escuros, ben por seren pouco publicitados, non axuda, e que “as envexas dos que non participan cara a quen o fai están á orde do día”.

78 Na Administración da Xunta, téñase presente que a maior parte dos seus efectivos está vinculada á Vicepresidencia de Igualdade e do Benestar Social e ás Consellerías de Medio Ambiente e Medio Rural.

79 Sostense que os mecanismos de concurso e mobilidade de que gozan os funcionarios, ao permitir o cambio de unidade con relativa frecuencia, contribúen a evitar que as tensións laborais se incrementen co paso do tempo, aumentando, en consecuencia, o desgaste do persoal.

Novamente, como solución, concibida como unha vía paralela á propia promoción profesional, propónse a idea de que cando non exista unha carreira profesional no ámbito propio, o empregado (laboral) poida seguir a carreira administrativa do persoal funcionario. En relación con isto, se ao falar de mobilidade se consideraba a posibilidade de “concursos cruzados”, o concepto que se manexa entre o persoal laboral ao tratar o tema da promoción é o de “promoción interna cruzada”.

c) Funcionarización

Por funcionarización enténdese o proceso polo cal o persoal laboral pasa a ocupar prazas previstas orixinalmente para o persoal funcionario. Este proceso, previsto na lexislación do Estado, constitúe unha das grandes demandas do persoal laboral. Xunto a este mecanismo reclámase tamén a posibilidade de cambiar o tipo de vinculación da praza, que non da persoa, na RPT, especificando se as funcións do posto corresponden ao perfil de funcionario ou de persoal laboral.

No caso da Administración autonómica galega, este tipo de procesos resultan centrais nas demandas do persoal laboral. Segundo os entrevistados, o interese acentuado nos temas de funcionarización está motivado en Galicia polo modo en que se levou a cabo o proceso de regularización de persoal no marco do proceso de transferencias: o recordo –dos primeiros anos de autonomía– de persoal laboral ocupando inicialmente boa parte dos postos reservados a persoal funcionario acrecenta entre os consultados a impresión de que os laborais, en termos de cualificación e experiencia, poden desempeñar sen grandes dificultades unha praza reservada a persoal funcionario.

d) Xubilación anticipada ou parcial

Este é un elemento recorrente cando se interroga o persoal laboral sobre as súas impresións acerca dos problemas da carreira laboral e as súas posibles vías de solución. Os efectos das tarefas que moitos laborais realizan⁸⁰, en termos de “desgaste psíquico e físico” impelen os consultados a demandaren da Administración unha reflexión sobre as políticas de xubilación anticipada ou parcial.

e) Formación

Da realización do grupo de discusión co persoal laboral resulta especialmente atraente o consenso existente en torno á valoración da política formativa, o diagnóstico das súas anomalías e a identificación de posibles vías de solución.

En primeiro lugar, estiman adecuada –adaptada ás características dos destinos– a formación teórica exixida polas probas de acceso á Administración: os temarios resultan apropiados ás funcións que calquera novo empregado debe afrontar ao acceder ao posto.

No lado máis sombrío, a aplicación práctica de coñecementos é, segundo poñen de manifesto, cando menos, moi mellorable. Denuncian que, unha vez superadas as probas de acceso, non existen programas que permitan a formación do empregado antes de iniciar o exercicio das funcións propias da categoría, e que tampouco dispoñen de nada semellante a un período de prácticas (a pesar da súa previsión na normativa). En definitiva, aínda que se posúen coñecementos suficientes, dado que as habilidades son escasas ou non se exercitaron convenientemente, comentan que o ingreso de novos efectivos a miúdo ralentiza o ritmo cotián dos centros de traballo.

80 Neste sentido, como exemplo, cabe comentar que actualmente o maior número de efectivos na oferta de persoal laboral da Xunta para 2005 se concentra en persoal para o servizo de extinción de incendios, persoal relacionado con actividades asistenciais-sanitarias (ATS, asistentes sociais...) e persoal de áreas de mantemento ou outros oficios (cocineiros, auxiliares de cociña, etc.).

No que respecta á formación continua, en termos de demanda e satisfacción, os empregados sinalan diferenzas entre os grupos I e II e os restantes.

En canto aos primeiros, os individuos consultados reclaman unha maior atención da Administración á formación continua. A formación recibida, en xeral, non colma as expectativas do persoal: a oferta non é axeitada, a detección de necesidades é extremadamente lenta e, incluso, detectan que as políticas públicas que lles afectan seguen un ritmo de implementación descompasado respecto á formación que deben recibir en relación con elas, o que impide a instrución do persoal nas novas funcións que necesitan desempeñar para atender as demandas dos usuarios. Por todo iso, reclaman unha programación que lles permita manter ao día os coñecementos e as habilidades propias da función que levan a cabo, e mesmo demandan, nesta liña, a posibilidade, considerada para outros empregados públicos, de realizaren intercambios con persoal de centros situados noutras comunidades autónomas ou no estranxeiro.

Respecto aos segundos, coméntase que a preocupación pola formación é menor, debido, segundo estiman, a que as funcións máis elementais que deben levar a cabo reclaman unha actualización de coñecementos e habilidades menos urxente.

f) Catálogo de postos

Por último, igual que os seus compañeiros funcionarios, os laborais demandan unha definición máis precisa dos postos de traballo. Para iso, apuntan ao catálogo de postos como ferramenta fundamental para xestionar con solvencia procesos de regularización ou reorganización do persoal. Pero, ademais, destacan a súa utilidade, especialmente, en relación coas categorías novas de persoal laboral que se foron incorporando ao longo destes anos, e sobre as que apenas existen descrições das funcións a desempeñar.

3. NECESIDADES DE FORMACIÓN NO NIVEL ORGANIZATIVO

Como se puxo en evidencia na presentación, a falta dunha guía ou manual de organización en que se concreten os obxectivos e os plans da Administración autonómica imposibilita a detección, como sería desexable, das necesidades referidas ao nivel de organización.

O Estatuto de autonomía de Galicia, no seu tratamento da Administración autonómica (título III, arts. 39, 40 e 41), tampouco dá as indicacións necesarias para determinar, simplemente, os fins da organización. E se a isto se lle engade que a previsión estatutaria (art. 39) de dispoñer dunha lei sobre a organización da Administración autonómica galega non se cumpriu, a incapacidade para elaborar un perfil (estándar) de necesidades formativas requiridas pola organización é manifesta: dado que non se fixaron obxectivos, tal como poñen de relevo os individuos consultados (subapartado 2.1) e a documentación revisada, non é posible contrastar as competencias que o persoal debería posuír –de acordo coas aspiracións da Administración– coa situación que presentan os efectivos na actualidade.

Estas privacións non impediron que se realizase unha aproximación ás necesidades formativas no nivel de organización en función de dous elementos: por un lado, as propostas que figuran na axenda das políticas de xestión pública en países do noso contorno, boa parte deles inmersos non só en procesos de actualización permanente de ferramentas xerenciais, procedementos administrativos e tecnoloxía, senón tamén en reenfoques máis amplos do deseño da organización e do servizo público; e por outro lado, as impresións que se recolleron das entrevistas e dos grupos de discusión, a partir das cales se poden aventurar unhas liñas sobre as que os responsables da Administración autonómica poderían traballar nos próximos anos.

Tendo presente esta reorientación do estudo, no primeiro subapartado desta sección consígnanse algunhas das tendencias principais dos programas/plans de xestión pública actuais, que, con independencia da súa asunción total ou parcial polas nosas administracións, tendo en conta a elevada permeabilidade que existe entre as organizacións do sector público en termos de reprodución de pautas de xestión foráneas, deberían ser considerados en relación co deseño das políticas formativas.

No subapartado 3.2 expónse un resumo dos desafíos que, segundo o persoal consultado, debería afrontar a Administración da Xunta de Galicia no marco dunha política de xestión pública.

E, por último, os subapartados 3.3 e 3.4 proporcionan unha aproximación á orientación que debería inspirar o deseño dos contidos de formación continua nos próximos anos desde a perspectiva das necesidades da organización, derivadas tanto das insuficiencias captadas polos seus membros (liñas de actuación) como das tendencias que seguen outras administracións.



En relación con estes últimos subapartados, convén indicar que as temáticas que se suxiren non coinciden necesariamente coa formación que se lles debe exixir aos aspirantes a ocupar un posto na Administración autonómica e que as probas de selección de persoal teñen a función de verificar, senón que constitúen áreas sobre as que a política formativa da Xunta de Galicia debería acentuar a preparación dos seus empregados de cara á busca dun desempeño óptimo e a satisfacción máis eficiente dos obxectivos da organización.

3.1. Tendencias en xestión pública

Incorporadas en gran medida ás propostas cíclicas de modernización administrativa que a maioría dos países desenvolvidos levan á práctica desde hai algo máis de dúas décadas, as principais tendencias que guían as políticas de xestión pública actuais están orientadas a actuar sobre as seguintes áreas (DeLeon, 2005; Guy Peters e Pierre, 2003; Pollit e Bouckaert, 2004).

a) Redución do sector público

Os problemas derivados do xigantismo de numerosas organizacións públicas estanse combatendo coa incorporación de mecanismos de mercado de índole diversa. A necesidade de render contas ante os cidadáns, tanto en termos económicos como organizativos (eficiencia e calidade), ademais de desembocar, en casos extremos, en prácticas de privatización, está intensificando a subcontratación de actividades e a introdución de prácticas de competencia entre organizacións do sector público.

b) Descentralización

Os procesos de descentralización obedecen á necesidade de obter un funcionamento máis eficiente das entidades públicas co obxectivo de conseguir, tanto desde un punto de vista político como técnico, combater a complexidade, a inercia ou a tendencia á evasión de mecanismos de control, que son propios das grandes burocracias. Como resultado, ademais de evitar que as rixideces e as rutinas impidan a innovación, a descentralización supón achegar aos cidadáns os centros en que se executan as políticas e lograr unha mellor harmonización entre a demanda de resolución de problemas e as respostas propostas para iso.

c) Aplanamento das xerarquías

Os fallos de comunicación, ralentización da toma de decisións, perda de control e elevado custo que suscitan as dilatadas xerarquías de moitas administracións estanse atenuando a través da eliminación de niveis de mando intermedio e o redeseño dos procesos de traballo en función de estruturas de produción máis flexibles, baseadas na xestión de equipos.

d) Creación de axencias

O concepto de axencia nace da necesidade de dotar as organizacións públicas de maior flexibilidade, autonomía e encaixe ambiental. As axencias, ao operaren con maior independencia respecto das estruturas centrais a que están adscritas e fundar a súa actividade sobre o concepto de contrato-programa, posúen maior capacidade para conseguir un funcionamento máis áxil e unha maior eficiencia económica en termos de equilibrio entre nivel de especialización, obxectivos e resultados.

e) Simplificación normativa

As prácticas relacionadas coa simplificación normativa acompañan a introdución de novas tecnoloxías e a busca de novas estruturas de produción e relación cos cidadáns. Ao auditar os procesos internos e eliminar todo trámite innecesario, procúrase dar sentido non só ao deseño dos servizos, senón ás condicións que deben aceptar os cidadáns cando operan coa Administración.

f) Función de recursos humanos

A introdución da perspectiva da xestión estratéxica de recursos humanos exige grandes transformacións que varían en ambición: como mínimo, afróntase desde a actualización tecnolóxica e a simplificación normativa en materia de administración de persoal (mellora dos procedementos e automatismos que permiten a tramitación de permisos, contratación, negociación e mobilidade); nas modalidades máis ambiciosas, incorpora ás prácticas de xerencia pública técnicas pouco habituais neste sector (retribución ligada a obxectivos; planificación de persoal; avaliación do desempeño; xestión por competencias; auditoría, etc.).

g) Mudanza no usuario (clientelización)

A difusión do concepto de cliente está sendo acompañada dun cambio de valores culturais que comporta o rexeitamento do unilateralismo que caracterizou a tradicional relación das administracións cos cidadáns e a súa substitución por un modelo de comunicación máis interactiva cos usuarios. Así, medidas como a mellora dos dispositivos que lles facilitan aos cidadáns información sobre os servizos, os procedementos e os resultados das súas transaccións coas entidades públicas, ou a introdución de técnicas de xestión participativa, onde os receptores finais das políticas contribúen a modelar a acción administrativa, son exemplos dunha tendencia que fortalece a autoridade dos cidadáns na súa relación coa Administración.

h) Avaliación

As variedades de avaliación centradas na exploración do impacto, do proceso e da execución de programas públicos, ou os estudos realizados desde unha perspectiva pluralista, nacen da posta en práctica de medidas de contención de gasto público, e aséntanse progresivamente na práctica profesional ata substituír os sistemas de control tradicionais, fundamentalmente baseados na fiscalización contable dos organismos públicos. O modo en que se conduce un programa, o grao de axuste dos resultados finais aos obxectivos iniciais, o uso que se fai dos recursos ou a verificación de efectos desexados ou detección de efectos indesexados son obxecto de escrutinio a través dunha ampla gama de técnicas de investigación.

i) Xestión do cambio e da cultura organizativa

A intensidade dos cambios tecnolóxicos, o aumento da especialización laboral, o éxito das ideoloxías de xestión promotoras da calidade, os procesos de transferencia de poder (descentralización/devolución) e o tránsito a formas de goberno multinivel, entre outras causas, sitúan no primeiro plano a preocupación pola xestión do cambio organizativo e a atención aos valores culturais. O traballo sobre estas áreas materialízase no reforzo dos mecanismos de coordinación, na introdución de prácticas de xestión máis participativas ou na creación de gabinetes exclusivamente dedicados ao control do deseño da organización; e, desde a perspectiva da atención á cultura organizativa, nunha intensificación da actividade formativa no relativo ao desenvolvemento de competencias directivas, á mellora da adaptación dos novos empregados á organiza-

ción, así como ao redeseño dos dispositivos que facilitan a comunicación interna e a xestión da imaxe que a entidade proxecta interna e externamente.

l) e-goberno

Os principios claves da elaboración de políticas públicas (nodalidade; financiamento; autoridade e capacidade organizativa)⁸¹ descansan firmemente no uso dunhas TIC que difiren notablemente dos primeiros dispositivos de procesamento electrónico empregados durante os sesenta e setenta, ao permitir unha maior interacción coa cidadanía, e, verdadeiramente, ao dispoñer de maior potencialidade para alterar a relación cidadán-Administración.

O pulo dado ao goberno electrónico xira arredor de varios eixes: facilitación do acceso ao ámbito público aos usuarios; fomento do desenvolvemento de mellores servizos, e estímulo do intercambio de información entre a cidadanía, entre esta e a Administración e entre as administracións.

O emprego de técnicas de goberno electrónico aspira a superar os niveis de desenvolvemento baseados na interacción (os usuarios poden descargar impresos e enviar aos servizos da Administración correos electrónicos) e a transacción (os usuarios poden pagar taxas polos servizos que ofrece a Administración e poden realizar outros tipos de transaccións *on-line*) e alcanzar o nivel de apertura (grao de integración total dos servizos electrónicos, en cooperación con outras entidades públicas e privadas, que supera os límites das administracións).

Xunto a estas grandes tendencias, cunha importancia nada desdeñable, desde hai algúns anos as administracións occidentais reforzaron a formación dos empregados públicos en áreas como ética e transparencia, rendición de contas, calidade, liderado ou participación.

3.2. Liñas de actuación

A partir da opinión dos entrevistados e dos grupos de discusión, propóñense varios obxectivos de mellora susceptibles de seren integrados nunha acción política en materia de xestión pública, e que xiran en torno a varios eixes: planificación estratéxica; deseño de organización; relacións co contorno; recursos humanos, e tecnoloxías da información e comunicación, tal e como se clasifican a continuación:

1. Planificación estratéxica

- Establecer un plan (idea) de organización con vixencia para o medio e longo prazo
- Fixar uns obxectivos estratéxicos para a Administración autonómica que reforcen a adaptación da organización co seu contorno
- Concretar uns obxectivos operativos para as consellarías (en coherencia cos obxectivos estratéxicos)
- Fortalecer e potenciar a Administración periférica: definir a súa misión e obxectivos; dotar de maior autonomía e capacidade de xestión ás súas unidades; mellorar os mecanismos de coordinación entre os servizos centrais e as delegacións territoriais
- Potenciar o emprego eficiente (vía racionalización, organización e optimización) dos recursos materiais (eficiencia de consumos e subministracións)

81 Margetts, H. (2003), "Electronic government: a revolution?", en Peters, G. & Pierre, J. *Handbook of Public Administration*. London: Sage.

2. Deseño da organización

- Reformular a estrutura organizativa en coherencia coa estratexia da entidade: racionalizar, simplificar e mellorar de acordo cos obxectivos, os desafíos do contorno e os valores culturais que se pretendan infundir
- Configurar unha organización flexible e eficaz: estudar un novo deseño organizativo que actualice e axuste a estrutura ás funcións e os servizos ofertados e intensifique a delegación de competencias no tecido territorial
- Reforzar a coordinación interdepartamental (inter-consellarías), a coordinación vertical (entre diferentes niveis de responsabilidade) e os mecanismos de cohesión grupal
- Estudar a introdución de procesos de descentralización selectiva (por áreas competenciais; unidades e niveis)
- Dar un tratamento diferenciado ás estruturas das unidades atendendo ao tamaño, a flexibilidade, a amplitude e a profundidade das tarefas, a súa estrutura de autoridade, os seus mecanismos de coordinación, a flutuación das cargas de traballo e a demanda dos usuarios
- Auditar os protocolos de toma de decisión
- Simplificar (eliminar trámites) e racionalizar os procedementos administrativos
- Estudar a viabilidade de novas estruturas de produción (equipos)

3. Recursos humanos

- Adaptar a política de recursos humanos aos obxectivos xerais da organización
- Adecuar o deseño de postos a itinerarios profesionais e formativos
- Definir de forma máis precisa a carga asignada aos postos de traballo
- Revisar os mecanismos de adscrición dos empregados aos postos de traballo e elaborar novos catálogos de postos
- Revisar o funcionamento e o rendemento das unidades asesoras e dos postos de asistencia técnica
- Establecer unha política de recursos humanos
- Controlar a implementación da política de persoal: vixiar a súa aplicación e reforzar os mecanismos de avaliación (mellorar os sistemas de auditoría e control)
- Explorar novas fórmulas de planificación de recursos humanos: estudar a flexibilización de horarios (adaptación á carga de traballo, necesidades dos usuarios e conciliación da vida laboral e familiar); examinar a distribución de efectivos; catalogar con maior precisión os postos de traballo e elaborar mapas de competencias; mellorar o sistema de cobertura de prazas e flexibilizar o sistema de redistribución de efectivos
- Experimentar novas formas de organizar o traballo (equipos) e impulsar a participación dos empregados na consecución dos resultados propostos
- Incrementar a motivación do persoal
- Deseñar itinerarios que vinculen desenvolvemento profesional e formación

- Favorecer a mobilidade con procedementos que permitan a redistribución áxil de efectivos
- Estudar novos criterios de promoción: deseñar as carreiras profesionais en torno ao desempeño do posto e ao desenvolvemento das competencias dos empregados; deseñar unha carreira e mecanismos de promoción interna para o persoal laboral
- Axilizar os procedementos selectivos: clarificar os requisitos de entrada na Administración en función das competencias precisas; regularizar os procedementos abertos de incorporación de persoal pendentes (concursos non resoltos, convocatorias)
- Potenciar políticas que conxuguen retribución e rendemento: activar complementos de produtividade; modificar o sistema de avaliación do rendemento; mellorar a comunicación superior-subordinado (obxectivos e resultados do traballo; axuste de cargas de traballo; rendemento)
- Deseñar e planificar unha nova política formativa: vincular itinerarios formativos e carreira profesional; descentralizar a oferta formativa; fomentar novas modalidades de formación (*on-line*); estimular a participación dos centros de traballo na programación de accións formativas; detectar con maior precisión as necesidades formativas de cada posto/unidade; intensificar a capacitación de directivos; reforzar a formación en novas tecnoloxías; clarificar os mecanismos de admisión do alumnado; modernizar a *Escola Galega de Administración Pública* (EGAP)

4. *Tecnoloxías da información e comunicación.*

- Impulsar as prácticas de administración electrónica
- Auditar a rede de información e fomentar o uso das novas tecnoloxías (administración electrónica)
- Auditar o sistema de comunicación e establecer os oportunos dispositivos de comunicación interna e externa, adaptándoos ás novas tecnoloxías

5. *Relacións co contorno.*

- Aumentar a colaboración, a coordinación e a cooperación co ámbito local
- Elaborar un plan de atención aos cidadáns: analizar as necesidades dos cidadáns (estudar os perfís de usuarios –segmentación– e explorar de forma máis precisa as necesidades de cada territorio); incrementar a transparencia administrativa; axilizar a resposta aos usuarios
- Eliminar barreiras de acceso
- Fomentar o espírito de servizo público entre os empregados

3.3. Perfil (estándar) de coñecementos requiridos pola organización

PRINCIPAIS LÍÑAS DE ACTUACIÓN	ÁREAS DE COÑECEMENTO	ÁREAS TEMÁTICAS
PLANIFICACIÓN ESTRATÉXICA	Organización e xerencia pública	Dirección e xestión pública
		Políticas públicas
		Organización
		Control de xestión
DESEÑO DA ESTRUTURA ORGANIZATIVA (SERVIZOS CENTRAIS E PERIFÉRICOS)		
ATENCIÓN A NOVAS ÁREAS COMPETENCIAIS	Economía e finanzas	Economía, contabilidade, fiscalidade, orzamentación
	Recursos humanos	Función pública (perspectiva normativa)
Relacións humanas		
Función de persoal (perspectiva xerencial)		
REDESEÑO DE SERVIZOS		
RACIONALIZACIÓN DE PROCEDEMENTOS ADMINISTRATIVOS	Recursos materiais e tecnolóxicos	Recursos materiais
		Loxística e distribución
COMUNICACIÓN INTERNA E EXTERNA		
ACTUALIZACIÓN TECNOLÓXICA (TIC) E DE INFRAESTRUTURAS	Proceso de traballo	Informática e ofimática
		Estatística
		Comunicación
		Organización do traballo
OPTIMIZACIÓN DE RECURSOS E SUSTENTABILIDADE	Normativa e organización administrativa	Normativa e procedementos
AVALIACIÓN DE POLÍTICAS E PROGRAMAS/CONTROL DE CALIDADE	Coñecementos específicos do sector competencial	Organización do Estado, autonomías e Unión Europea
		Coñecemento técnico sectorial
IMAXE CORPORATIVA	Idiomas	Normativa
		Idiomas
FUNCIÓN DE RECURSOS HUMANOS (POLÍTICA, XESTIÓN E ADMINISTRACIÓN).	Contorno	Conxuntura intersectorial
		Sociedade
		Economía
		Tecnoloxía
CULTURA		Política/Institucións
ATENCIÓN AO CIDADÁN		
ACCESIBILIDADE		Desenvolvemento sustentable
		Tecnoloxía da información e a comunicación
		Calidade
E-GOBERNO/ADMINISTRACIÓN/GOBERNANZA	Coñecementos transversais	Relacións institucionais
		Atención ao cidadán
		Xénero e igualdade
		Riscos laborais
SERVIZO PÚBLICO		

3.3.1. Orientación sobre os contidos de cada área temática

1. Dirección e xestión pública

- Xestión pública
- Procesos de modernización e cambio da Administración pública
- Márketing público e institucional
- Deseño e provisión de servizos
- e-goberno/e-gobernanza/e-administración
- Planificación estratéxica da xestión pública

2. Políticas públicas

- Deseño de políticas públicas
- Xestión de programas e proxectos
- Procesos de implementación e provisión de servizos
- Avaliación de políticas públicas e programas: teoría e modalidades
- Técnicas cualitativas e cuantitativas aplicadas á avaliación
- Políticas públicas autonómicas (Galicia)
- Políticas públicas da Administración xeral do Estado
- Políticas públicas da Unión Europea
- Políticas sociais (xenérico)
- Elaboración e execución de políticas públicas en contornos multinivel
- Planificación estratéxica de políticas públicas
- Políticas públicas e e-goberno

3. Organización

- Deseño de organizacións
- Métodos de traballo
- Deseño e control de procedementos
- Xestión do cambio organizativo
- Auditoría operativa

4. Control de xestión

- Control de procesos de xestión
- Consultoría interna
- Elaboración e tratamento de indicadores de xestión

5. Economía, contabilidade, fiscalidade, orzamentación

- Orzamentación pública
- Xestión económico-contable
- Contratación administrativa (perspectiva económica)
- Avaliación de necesidades económicas
- Recadación
- Gasto público

- Financiamento de facendas subestatais
- Auditoría
- Transacción financeira electrónica
- Responsabilidade patrimonial. Xestión de subvencións
- Xestión financeira pública en contornos internacionais
- Procesos financeiros e xestión económica do sector público

6. Función pública

- Normativa función pública e persoal laboral
- Resolución de conflitos e mediación

7. Relacións humanas

- Clima laboral, satisfacción e motivación no traballo
- Conciliación vida laboral/familiar
- Xestión da diversidade

8. Función de persoal

- Organización e política de recursos humanos
- Xestión de recursos humanos
- Administración de persoal (procesos administrativos-contables)
- Selección. Provisión postos de traballo
- Compensación e retribución
- Arquitectura organizativa e dimensionamento de cadros de persoal
- Avaliación do desempeño
- Análise, descrición e valoración de postos de traballo
- Formación (deseño, implementación e avaliación)
- Auditoría da función de recursos humanos
- Xestión de datos relativos ao persoal
- Xestión de equipos de traballo
- Resolución de conflitos

9. Recursos materiais

- Xestión de instalacións e equipamento
- Supervisión de instalacións e equipamento

10. Loxística e distribución

- Loxística
- Xestión de adquisicións
- Planificación e distribución

11. Informática e ofimática

- Ofimática
- Internet e intranets
- Informática para usuarios

- Hardware/periféricos
- Software especializado/sectorial
- Novos equipamentos informáticos e aplicacións

12. Estatística

- Estatística elemental
- Métodos de investigación aplicados ás administracións

13. Comunicación

- Relacións institucionais
- Márketing institucional
- Protocolo
- Comunicación intra e extradepartamental
- Imaxe corporativa
- Linguaxe administrativa e documentación

14. Organización do traballo

- Procesos de traballo
- Xestión e planificación de proxectos
- Xestión documental e arquivos
- Organización e trámite de documentos administrativos
- Tramitación expedientes

15. Normativa e procedementos

- Réxime xurídico das administracións públicas e PAC
- Procedemento administrativo sancionador
- Xurisdición contencioso-administrativa
- Réxime xurídico e xestión do patrimonio público
- Convenios interadministrativos, pactos e acordos
- Actividade administrativa de inspección
- Elaboración documentos administrativos
- Relación (procedemental) entre administracións públicas
- Arbitraje e solución extraxudicial de conflitos
- Réxime xurídico de órganos colexiados e fundacións
- Réxime xurídico de organismos do sector público
- Novas tecnoloxías e procedemento administrativo
- Contratación administrativa
- Igualdade/xénero
- Normativa estatal e autonómica
- Normativa básica da Unión Europea
- Subvencións
- Sinatura electrónica e normativa sobre TIC e tratamento información

- Xestión documental e linguaxe administrativa (perspectiva xurídica)
- Protección de datos
- Supervisión de actuacións xurídicas

16. Organización do Estado, autonomías e Unión Europea

- Teoría e organización do Estado
- Organización das comunidades autónomas
- Réxime e Goberno local
- Organismos transnacionais
- Organización e funcionamento da Unión Europea
- Organización da Xunta de Galicia
- Organización e funcionamento do sector público galego
- Institucións autonómicas de Galicia

17. Área técnico-sectorial⁸²

- Segundo a área

18. Área normativa sectorial⁸³

- Segundo a área

19. Idiomas

- Linguas estranxeiras
- Linguaxe de signos

20. Conxuntura intersectorial

- Evolución de sectores produtivos; competencia provisión de servizos con outros sectores.

21. Sociedade

- Evolución dos valores culturais; preferencias dos cidadáns; culturas locais; evolución demográfica.

22. Economía

- Evolución do sistema económico; aspectos básicos da realidade socioeconómica; interpretación de tendencias; evolución do mercado laboral.

23. Tecnoloxía

- Evolución da tecnoloxía; comprensión de novas tecnoloxías; acceso á tecnoloxía.

24. Política-institucións

- Contexto político; tendencias do Estado; comunidades autónomas; Unión Europea; organismos transnacionais.

25. Desenvolvemento sustentable

- Boas prácticas ambientais
- Desenvolvemento sustentable

82 Formación en coñecementos técnicos referidos á área competencial en que se sitúa o posto: política territorial, obras públicas, transportes, educación, innovación, industria, agricultura, cultura, deporte, sanidade, pesca, traballo, vivenda, etc.

83 Formación en coñecementos normativos referidos á área competencial en que se sitúa o posto: política territorial, obras públicas, transportes, educación, innovación, industria, agricultura, cultura, deporte, sanidade, pesca, traballo, vivenda, etc.

26. *Tecnoloxía da información e da comunicación (TIC)*

- Seguridade da información. Protección de datos persoais
- TIC e administración electrónica
- Equipamento electrónico para TIC

27. *Calidade*

- Calidade dos servizos públicos: modelos
- Boas prácticas en calidade
- Avaliación e auditoría da xestión de calidade

28. *Atención ao cidadán*

- Ética pública e bo goberno
- Sistemas de atención integral ao cidadán
- Xestión da información e relación cos cidadáns
- Información: catálogo de recursos
- Dereitos e deberes dos cidadáns

29. *Xénero e igualdade*

- Igualdade de xénero e conciliación
- Integración e diversidade sociocultural
- Igualdade de oportunidades

30. *Riscos laborais*

- Seguridade e saúde no traballo (inclúe prevención de riscos)
- Ergonomía e psicocioloxía

3.4. Perfil (estándar) de habilidades requiridas pola organización⁸⁴

Cognitivas

- Comprensión e solución de problemas
- Toma de decisións
- Innovación e creatividade
- Pensamento estratéxico

Técnicas/Organizativas

- Busca de información
- Tratamento da información (procesamento de datos)
- Captación de recursos e facilitación
- Xestión de persoas
- Manexo situacións de conflito
- Xestión de situacións de risco
- Xestión do estrés
- Negociación
- Organización do traballo
- Transmisión de coñecementos a colaboradores e/ou subordinados
- Coordinación de reunións
- Atención ao público
- Adaptación a cambios
- Traballo en equipo
- Coordinación/liderado de equipos
- Técnicas de presentación de datos
- Delegación
- Protocolo e relacións institucionais

Sociais

- Comunicación verbal e non verbal
- Liderado
- Aceptación de ideas e críticas
- Crítica construtiva
- Asertividade
- Persuasión

⁸⁴ Dentro dos subconxuntos de habilidades non se incluíron as psicomotoras e físicas. A Administración autonómica galega, a través dos procedementos de acceso á función pública e provisión de postos de traballo, requirelles aos aspirantes a posesión dunhas determinadas destrezas en relación con ese tipo de habilidades (ex. pulsacións mecanográficas).



4. NECESIDADES DE FORMACIÓN NO NIVEL DE POSTO

O informe detense nesta sección nas necesidades formativas demandadas polos postos de traballo.

A exploración a este nivel requiriría a recollida de datos moi precisos provenientes da observación dos compoñentes máis elementais de cada posto. A análise e a posterior descrición exirían, inicialmente, unha aproximación minuciosa e impersoal –análise do posto, non do ocupante– a cada posición da organización coa finalidade de concretar e reflectir documentalmente a natureza, o contido e a influencia de cada praza no resto da organización. O resultado final deste tipo de estudo deberíalle ofrecer á organización información detallada sobre varios aspectos do posto:

- Misión
- Funcións
- Tarefas executadas e modo de levalas a cabo
- Características competenciais do ocupante
- Formación exixible ao ocupante
- Medios necesarios para desempeñar as tarefas
- Grao de responsabilidade e autonomía
- Secuenciación das tarefas
- Relacións mantidas con outros postos
- E localización do posto

Na actualidade a análise de postos resulta, malia a súa enorme utilidade⁸⁵, unha técnica de emprego infrecuente nas nosas administracións. A Xunta de Galicia non é, neste sentido, unha excepción.

85 A súa importancia é capital en accións encamiñadas á optimización da estrutura organizativa; á racionalización da asignación dos individuos aos postos; á planificación de recursos humanos; á definición da política de formación; ao establecemento das bases dun sistema de avaliación do desempeño; á valoración dos postos de traballo; á elaboración de guías de prevención de riscos laborais ou á planificación de carreiras.

Polas súas limitacións informativas, as RPT resultan insuficientes para os efectos dun estudo de necesidades formativas como o que aquí se presenta, polo que cómpre aclarar que o produto que se expón neste punto cuarto é o resultado dunha procura minuciosa de datos forzada tanto pola carencia dunha norma reguladora da organización e o funcionamento da Administración autonómica galega como pola inexistencia de descricións detalladas dos postos de traballo.

A falta de ambos os apoios documentais obrigou a confeccionar un catálogo de funcións recompilando información a partir dos decretos de estruturación organizativa vixentes (xullo 2006) para cada consellaría.

Conscientes de que podería obxectarse que este tipo de decretos, ao ofrecer información específica de cada nivel xerárquico no contexto da súa relación cunha determinada actividade sectorial ou de área, poden distorsionar a elaboración dun catálogo que abarque outras posicións do mesmo rango, recorreuse a eles coa debida cautela, como unha sorte de guía, imprescindible, para iniciar a construción do perfil xenérico das diferentes posicións. Un elemento necesario, pero non suficiente.

En efecto, o tratamento que os decretos de estruturación fan das unidades de cada departamento (consellaría), ademais de moi impreciso en termos xerenciais, resulta demasiado especializado para quen desexe extraer xeneralizacións, o que, unido á desatención dos niveis de responsabilidade inferiores á xefatura de servizo, exige a consulta doutros documentos.

Entre a normativa autonómica galega que complementou esta busca de referencias encóntranse os decretos de desenvolvemento da estrutura organizativa das consellarías, publicados ata finais dos oitenta, que achegan información ata o nivel de negociado; e as ordes de delegación de competencias, ditadas igualmente durante os primeiros anos de autonomía, que ilustran sobre o tipo de funcións que se delegan nas unidades superiores e inferiores, precisamente, durante un período en que a estrutura organizativa estaba en vías de consolidación.

Ademais, sen perder de vista as particularidades do deseño organizativo da Administración da Xunta de Galicia, coa finalidade de perfeccionar ao máximo a obtención dos perfís que se presentan, consultouse normativa análoga doutras comunidades autónomas e, mesmo, algunhas descricións de postos de características homologables pertencentes á Administración xeral do Estado.

Como resultado, o catálogo de funcións elaborado, que se expón no subapartado 4.1, comprende as actividades correspondentes a cada nivel de responsabilidade, sempre considerando postos de orientación administrativa, e excluindo, xa que logo, posicións homólogas con perfil técnico-profesional⁸⁶.

Aínda que sería de esperar que as funcións referidas fosen asumidas de forma simétrica (en canto a variedade de actividades comprendidas) en todos os postos do mesmo rango, segundo as circunstancias, dependendo do modo en que se organiza o traballo en cada departamento (consellaría), da disposición dun maior ou menor número de unidades de cada rango orgánico, do nivel de especialización sectorial ou do perfil de coñecementos e competencias de cada empregado, a gama de tarefas que finalmente se levan a cabo en postos do mesmo rango pode variar considerablemente.

Polo tanto, o catálogo debe ser interpretado como unha guía xeneralista aos roles examinados, que se axusta, en todo caso, ao deseño polo que a Administración autonómica optou para organizar o traballo e fixar, en consecuencia, os estratos de autoridade.

⁸⁶ A exigencia dunha determinada formación regrada previa a ocupación de cada posto, tal como se indica nas táboas 4.1, segue os criterios establecidos pola Resolución de 2 de xuño de 1989 (DOG do 9 de xuño de 1989), pola que se ordena a publicación do acordo do Consello da Xunta de Galicia do 1 de xuño de 1989, polo que se aproba a clasificación e valoración dos postos de traballo dos funcionarios da Administración da Comunidade Autónoma de Galicia.

Fronte ao carácter regrado das funcións recollidas no primeiro subapartado, a relación de funcións contidas en 4.2 baséase na percepción que os ocupantes de postos con rango similar aos analizados teñen das funcións asignadas a cada nivel.

Coa finalidade de lograr un maior contraste no resultado final, e resaltar con maior intensidade as posibles diferenzas existentes entre a gama de funcións imputables oficialmente a cada nivel por parte da organización (4.1) e a percepción que os entrevistados teñen da variedade de funcións que os postos analizados teñen asignadas, ademais de solicitar unha listaxe aos individuos que no momento de efectuar a exploración ocupaban posicións nos rangos que nos ocupan (subdirección xeral; xefatura de servizo; xefatura de sección e posto base), nas táboas do subapartado 4.2 complétase cada perfil coa información proporcionada polos ocupantes dos postos inmediatamente superiores e inferiores.

As observacións a que dá lugar a comparación entre as táboas 4.1 e 4.2, expostas no subapartado 4.3, van acompañadas dun comentario sobre o grao de discrepancia observada polos entrevistados entre as funcións que na práctica se levan a cabo –para o cal se lles solicitou aos entrevistados unha declaración de actividades desempeñadas– e as que a normativa lles asigna, unha valoración dos mesmos suxeitos sobre o grao de autonomía (toma de decisións) que teñen no exercicio do seu posto e, finalmente, un breve informe dos vínculos de comunicación mantidos desde cada posición.

Coñecidas as funcións de cada posto e as impresións sobre elas dalgúns dos actuais ocupantes, os subapartados finais céntranse na determinación das necesidades formativas requiridas por cada posto.

No subapartado 4.4 móstrase, desde o punto de vista dos grupos de discusión realizados, a información recompilada acerca dos coñecementos e habilidades que deberían ter os ocupantes de postos nos niveis examinados.

Seguindo a mecánica empregada ao estudar as funcións, co afán de obter a gama de opinións máis variada e compoñer unha imaxe o máis ampla posible, a recollida de información sobre cada nivel xerárquico complétase coas contribucións dos que ocupan unha posición superior e inferior á analizada.

As táboas confeccionadas neste subapartado son comentadas no seguinte (4.5) e acompañadas de novas impresións conseguidas dos grupos de discusión, tras solicitar a opinión dos participantes en torno ao nivel de preparación con que accede o persoal á Administración autonómica.

Finalmente, nos subapartados 4.6 e 4.7 expóñense os perfís (estándares) de coñecementos e habilidades que cada posición debería ter de acordo coas funcións relacionadas no apartado 4.1: polo tanto, co actual modo en que a Administración autonómica se estrutura e organiza o traballo.

4.1. Catálogo de funcións dos postos examinados

SUBDIRECCIÓNS XERAIS - FORMACIÓN REGRADA

Grupo A: Título de doutor, licenciado, enxeñeiro, arquitecto ou equivalente.

SUBDIRECCIÓNS XERAIS – FUNCIÓNS

- Apoiar o titular do órgano superior correspondente no exercicio das súas funcións
- Promover a xestión e a execución das políticas públicas, proxectos e programas no seu ámbito de competencia
- Planificar, coordinar e supervisar as actuacións emprendidas polos órganos superiores en todo o relativo á difusión das accións levadas a cabo no marco da política da área
- Controlar a implementación das políticas da súa área
- Comunicar as directrices das políticas públicas, proxectos e programas ás unidades directamente subordinadas
- Informar os órganos superiores sobre a existencia de incidencias relacionadas coa execución das políticas e a xestión xeral das unidades ao seu cargo
- Asistir os órganos superiores do departamento na planificación das actividades da consellaría
- Impulsar a elaboración do orzamento da área, así como calquera outra actividade de xestión económica e orzamentaria
- Informar os órganos superiores sobre a avaliación das necesidades orzamentarias da súa área competencial
- Impulsar a xestión dos recursos humanos e dos medios materiais das unidades ao seu cargo e informar os órganos superiores sobre as necesidades asociadas
- Participar na distribución, asignación e coordinación da carga de traballo entre os servizos
- Ordenar e supervisar a elaboración de informes propios da área competencial
- Promover o desenvolvemento normativo asociado á súa área de competencia
- Supervisar as actuacións xurídico-administrativas dentro do ámbito de actuación
- Colaborar no deseño organizativo da súa área competencial
- Contribuír a racionalizar e/ou simplificar os procedementos administrativos relacionados coa súa área de traballo
- Definir os métodos de traballo adecuados atendendo á carga de actividade das unidades directamente subordinadas
- Contribuír ao establecemento de criterios de xestión, arquivo e rexistro documental da área da súa competencia
- Supervisar a resolución de conflitos de carácter contractual, patrimonial ou subvencional
- Potenciar e supervisar a implantación adecuada das TIC dentro da súa área de competencia
- Contribuír a coordinar a actuación dos órganos territoriais situados na súa área de competencia

XEFACTURAS DE SERVIZO - FORMACIÓN REGRADA

Grupo A: Título de doutor, licenciado, enxeñeiro, arquitecto ou equivalente.

Grupo B: Título de enxeñeiro técnico, diplomado universitario, arquitecto, formación profesional de terceiro grao ou equivalente.

Grupo C: Título de bacharelato, formación profesional de segundo grao ou equivalente.

XEFACTURAS DE SERVIZO- FUNCÍONS

- Executar as políticas públicas, os proxectos e os programas emanados dos órganos superiores
- Informar o persoal do servizo sobre as liñas de actuación fixadas polos órganos superiores
- Asistir os órganos superiores do departamento na planificación das actividades da consellaría
- Informar os órganos superiores sobre a existencia de incidencias relacionadas coa execución das políticas e os labores de xestión propios do servizo
- Administrar os recursos humanos e materiais do servizo e informar os órganos superiores sobre as necesidades asociadas
- Informar os órganos superiores sobre a avaliación das necesidades orzamentarias do servizo
- Apoiar a elaboración do orzamento do departamento (consellaría), así como calquera outra actividade de xestión económica
- Supervisar a posta en práctica dos métodos de traballo empregados polo persoal do servizo segundo o deseño establecido polos órganos superiores
- Distribuír, asignar e coordinar a carga de traballo entre o persoal do servizo
- Elaborar informes vinculados coa actividade do servizo
- Participar na produción normativa da súa área de competencia
- Contribuír a racionalizar e/ou simplificar procedementos administrativos
- Verificar a xestión, arquivo e rexistro documental do servizo
- Desempeñar os labores de inspección e fiscalización dentro da súa área de competencia
- Apoiar a resolución de conflitos de carácter contractual, patrimonial ou subvencional
- Estudiar, elaborar e tramitar a resolución de recursos e reclamacións

XEFATURAS DE SECCIÓN - FORMACIÓN REGRADA

Grupo A: Título de doutor, licenciado, enxeñeiro, arquitecto ou equivalente.

Grupo B: Título de enxeñeiro técnico, diplomado universitario, arquitecto, formación profesional de terceiro grao ou equivalente.

Grupo C: Título de bacharelato, formación profesional de segundo grao ou equivalente.

XEFATURAS DE SECCIÓN - FUNCIÓNS

- Contribuír á supervisión da execución das políticas públicas, proxectos e programas emanados dos órganos superiores
- Informar os órganos superiores sobre incidencias na prestación de servizos
- Servir de apoio á administración dos recursos humanos e materiais do servizo
- Participar na elaboración do orzamento da área, así como noutras actividades de xestión económica e orzamentaria
- Verificar o cumprimento da tramitación económico-financeira dentro do seu ámbito de competencia
- Dar coñecemento aos órganos superiores sobre incidencias relativas á tramitación e ordenación dos procedementos administrativos
- Contribuír a racionalizar e/ou simplificar procedementos administrativos de acordo coas instrucións dos órganos superiores
- Supervisar actividades contractuais, patrimoniais ou de carácter subvencional
- Colaborar na produción normativa da súa área de competencia
- Elaborar informes vinculados co seu ámbito de competencia
- Apoiar a xestión, arquivo e rexistro documental
- Tramitar a resolución de recursos e reclamación
- Realizar actividades administrativas de nivel superior, así como todas aquelas tarefas de xestión administrativa que lle sexan delegadas

POSTOS BASE - FORMACIÓN REGRADA

Grupo A: Título de doutor, licenciado, enxeñeiro, arquitecto ou equivalente.

Grupo B: Título de enxeñeiro técnico, diplomado universitario, arquitecto, formación profesional de terceiro grao ou equivalente.

Grupo C: Título de bacharelato, formación profesional de segundo grao ou equivalente.

Grupo D: Título de graduado escolar, formación profesional de primeiro grao ou equivalente.

Grupo E: Certificado de escolaridade.

POSTOS BASE (GRUPO A) - FUNCIONES

- Executar os procesos básicos derivados da implementación das políticas públicas, proxectos e programas
- Elevar propostas de carácter administrativo aos órganos superiores
- Realizar tarefas administrativas básicas de recursos humanos, xestión de materiais e administración contable
- Elaborar informes sobre a súa área de competencia
- Participar na produción normativa da súa área de competencia
- Informar sobre a racionalización/simplificación de procedementos administrativos
- Informar os superiores sobre incidencias relacionadas co desenvolvemento da súa actividade
- Xestionar, arquivar e rexistrar a documentación da súa área competencial
- Tramitar a resolución de recursos e reclamacións

POSTOS BASE (GRUPO B) - FUNCIONES

- Executar os procesos básicos derivados da implementación das políticas públicas, proxectos e programas
- Realizar tarefas administrativas básicas de recursos humanos, xestión de materiais e administración contable
- Recompilar documentación para elaboración de informes e produción normativa
- Dar conta aos superiores sobre incidencias relacionadas co desenvolvemento da súa actividade
- Xestionar, arquivar e rexistrar a documentación da súa área competencial
- Apoiar a resolución de recursos e reclamacións



POSTOS BASE (GRUPO C) - FUNCÍONS

- Executar os procesos básicos derivados da implementación das políticas públicas, proxectos e programas
- Realizar tarefas administrativas básicas de xestión xeral e administración contable
- Recompilar documentación para elaboración de informes e produción normativa
- Dar conta aos superiores sobre incidencias relacionadas co desenvolvemento da súa actividade
- Xestionar, arquivar e rexistrar documentación
- Actividades preparatorias, complementarias e derivadas das funcións superiores
- Atender os usuarios

POSTOS BASE (GRUPO D) - FUNCÍONS

- Realizar tarefas administrativas básicas
- Tramitar expedientes
- Dar conta aos superiores sobre incidencias relacionadas co desenvolvemento da súa actividade
- Xestionar, arquivar e rexistrar documentación
- Realizar tarefas de gravación informatizada de datos
- Rexistrar e despachar de correspondencia
- Realizar actividades auxiliares, preparatorias, complementarias e derivadas das funcións superiores
- Atender os usuarios

POSTOS BASE (GRUPO E) - FUNCÍONS

- Realizar actividades auxiliares de apoio loxístico (transporte de materiais; preparación de instalacións)
- Supervisar o uso das instalacións, de acordo coas normas da organización ou as directamente emanadas dos responsables do centro de traballo
- Dar conta aos superiores sobre incidencias relacionadas co desenvolvemento da súa actividade
- Vixiar, custodiar e repartir correspondencia e documentación
- Atender os usuarios

4.2. Percepción de funcións asignadas

SUBDIRECCIÓN XERAIS		
Segundo os seus superiores (directores xerais) ⁸⁷	Percepción propia	Segundo os seus subordinados (chefes de servizo)
Non procede	<ul style="list-style-type: none"> – Recompilar información procedente de unidades subordinadas e transmitila aos niveis superiores (inclúe a preparación de asuntos que posteriormente se levarán ao Consello da Xunta) – Apoiar a actividade administrativa (resolver problemas de urxencia) – Tramitar asuntos relacionados coa normativa – Xestionar os recursos económicos – Xestionar, coordinar e motivar o persoal – Resolver recursos e reclamacións en materia de persoal – Tramitar expedientes de responsabilidade patrimonial – Coordinar as necesidades técnicas, orzamentarias e de persoal dos servizos e as direccións xerais – Asignar tarefas entre os subordinados – Negociar asuntos dentro do ámbito de competencia – Planificar actividades no ámbito de competencia – Cumprir as funcións establecidas normativamente (decretos) – Coordinar a actividade dos servizos periféricos e centrais dentro da área de competencia – Tomar decisións no ámbito de competencia 	<ul style="list-style-type: none"> – Executar as decisións tomadas nas direccións xerais – Tomar decisións sobre a política e as estratexias dentro do ámbito de competencia (realizar propostas de mellora) – Coordinar e dirixir as accións emprendidas polos servizos – Transmitir ordes ás unidades subordinadas – Integrar os sistemas de información – Representar a consellaría en eventos (charlas, reunións, congresos, discursos) – Buscar solucións – Axudar á toma de decisións sobre políticas, estratexias, persoal e recursos en xeral – Elaborar plans de mellora da xestión – Avaliar os resultados alcanzados

87 Como se indicou na introdución, o informe non examina as posicións situadas nos órganos superiores, polo que non se dispón de datos sobre as impresións que os directores xerais comparten acerca das funcións dos subdirectores xerais. Porén, si se lles pediu aos subdirectores xerais entrevistados unha relación das funcións dos seus superiores (directores xerais): tomar decisións a escala global; coordinar de forma xeral as actividades de toda a dirección; fixar os obxectivos e programar as tarefas en relación con estes; deseñar as políticas; establecer prioridades; manter as relacións institucionais da Xunta de Galicia; establecer directrices sobre o persoal e a xestión xeral; fixar e transmitir liñas de actuación; supervisar tarefas realizadas nos niveis inferiores.

XEFATURAS DE SERVIZO

Segundo os seus superiores (subdirectores xerais)	Percepción propia	Segundo os seus subordinados (xefes de sección)
<ul style="list-style-type: none"> - Xestionar tecnicamente dentro do ámbito de competencias - Xestionar de forma xeral os recursos humanos, materiais e económicos - Tramitar recursos e reclamacións - Realizar tarefas documentais e de edición - Realizar actividades de tipo técnico-xurídico - Axilizar o traballo (coa finalidade de evitar perdas de tempo) - Manter relacións cos funcionarios 	<ul style="list-style-type: none"> - Coordinar (de forma orientada a resultados) as actividades e o persoal - Organizar o traballo. - Promover as actividades do servizo - Transmitir información (sen especificar) - Formar o persoal ao cargo. - Buscar solucións - Analizar a calidade do traballo e mellorar os procesos de traballo - Redactar informes e memorias - Redactar normativa (ordes) - Presentar propostas de mellora - Realizar tarefas de xestión administrativa (*) - Dirixir e coordinar proxectos. - Realizar diagnósticos sobre temas da área 	<ul style="list-style-type: none"> - Asesorar os postos superiores - Coordinar actividades - Coordinar as relacións entre os servizos centrais e as delegacións territoriais - Controlar o cumprimento de obxectivos do servizo - Propoñer o desenvolvemento de normativa - Elaborar instrucións para niveis inferiores - Xestionar os recursos humanos - Supervisar a xestión económica - Elaborar informes

(*) Os entrevistados suxiren que esta función debería ser levada a cabo polos negociados periféricos.

XEFATURAS DE SECCIÓN

Segundo os seus superiores (chefes de servizo)	Percepción propia	Segundo os seus subordinados (postos base)
<ul style="list-style-type: none">– Executar proxectos (segundo programación anual)– Xestionar a documentación– Xestionar programas de actuación– Executar decisións no seu ámbito de competencia– Tramitar– Transmitir información aos niveis superiores e postos inferiores– Proponer melloras nos procesos de prestación de servizos	<ul style="list-style-type: none">– Asesorar os postos superiores– Xestionar e coordinar as actividades da unidade– Levar a cabo a xestión económica– Supervisar e revisar o traballo dos postos base– Asignar tarefas entre os subordinados– Elaborar ordes (normativa)– Elaborar Informes– Formar o persoal que se acaba de incorporar– Xestionar, tramitar e supervisar subvencións e convenios– Xestionar bases de datos– Atender o público	<ul style="list-style-type: none">– Realizar tarefas idénticas aos postos base, aínda que con maior responsabilidade e autonomía para tomar decisións

POSTOS BASE (A-B-C-D-E) (*)	
Segundo os seus superiores (chefes de sección)	Percepción propia
<ul style="list-style-type: none"> - En xeral, realizar tarefas mecánicas de arquivo e rexistro 	<ul style="list-style-type: none"> - Tramitar e resolver expedientes - Resolver recursos e reclamacións - Elaborar informes - Resolver consultas - Tramitar diversos procedementos - Xestionar a correspondencia - Reprografar - Informatizar datos e xestionar bases de datos - Elaborar notificacións (sen especificar) - Supervisar a aplicación da normativa correspondente - Arquivar expedientes

(*) A multiplicidade de tipos e complexidade interna dalgúns dos procesos e tarefas analizados neste cadro (por exemplo, os procedementos e expedientes administrativos) non podía ser recollida a través da técnica de investigación utilizada neste estudo (entrevistas en profundidade e grupos de discusión), o que, en último termo, conduciu os participantes a non discriminar entre tarefas dos diferentes postos base. Por outra parte, un estudo deste tipo debería ser obxecto dunha análise detallada de postos de traballo, tarefa que excede os obxectivos deste informe.

4.3. Impresións sobre funcións asignadas e desempeñadas

a) Subdirectores xerais

A partir da comparación entre o inventario de funcións (imputadas oficialmente) que figura nas táboas do subapartado 4.1 e as que se mostran en 4.2 (percepción da atribución de funcións), a grandes trazos, salvando a imprecisión dalgúns dos datos obtidos, obsérvase un grao de identidade alto.

Desde a perspectiva do deseño da estrutura organizativa, a este nivel resérvase un papel clave na asistencia á planificación das políticas públicas feita por parte das direccións xerais e na supervisión da súa implementación. Así mesmo, como é propio dun nivel de mando intermedio, as subdireccións xerais desempeñan un papel estratéxico na transmisión ascendente tanto de información sobre as incidencias relacionadas coa execución das políticas como de datos conseguidos sobre os recursos (magnitudes e xestión) empregados na súa posta en práctica; nun sentido descendente, o seu rol de difusores das liñas de actuación do departamento resulta indiscutible. En coherencia coa actividade de supervisión da posta en práctica das políticas, as subdireccións xerais deben desenvolver tarefas relacionadas coa organización do traballo das unidades inferiores (deseño, control de xestión) e a resolución de determinados tipos de conflito.

Tras contrastar os dous inventarios de funcións, o único matiz que cabería introducir, á luz da declaración dos ocupantes deste nivel, radica no feito de que, aínda sen afastarse do perfil estratéxico que ten o posto, a variedade de funcións posúe un ton máis administrativo do que cabería esperar.

No que atinxe á posible discrepancia existente entre as funcións que desempeñan e as que oficialmente se asignan á súa posición, das consultas realizadas entre os subdirectores que colaboraron neste estudo extráese unha impresión de concordancia elevada⁸⁸. Trátase do colectivo que maior grao de aceptación evidencia en relación coa súa carga de traballo, o cal non lles impide reclamar un manual en que se especifiquen esas funcións.

No relativo á marxe de actuación, malia a existencia dunha suposta relación de confianza entre superior (director xeral) e subordinado (subdirector xeral), derivada do concepto de libre designación, os subdirectores recoñecen non dispoñer de demasiada autonomía, e asumen que, en boa medida, a iniciativa que toman para resolver incidencias inesperadas se fundamenta na seguridade de que a decisión adoptada será compartida polo superior. Trátase dunha actuación moi calculada, sobre aspectos de “mediana transcendencia organizativa”, que, segundo recoñecen, só se chega a trans-

⁸⁸ Porén, cando se lles pide opinión aos seus subordinados (xefes de servizo) sobre as funcións que na práctica se levan a cabo neste nivel de responsabilidade, infórmase de que o contido é similar ao abarcado polos servizos, coincidencia, que, segundo os seus subordinados, pon tecnicamente en cuestión o sentido de manter as subdireccións xerais entre os niveis xerárquicos da organización: ao depender as subdireccións xerais das directrices emanadas das direccións xerais e ao careceren da función de control de execución de actividades que posúen as súas unidades subordinadas, compártese a idea entre os xefes de servizo de que non ten sentido o mantemento dun nivel xerárquico intermedio entre as direccións xerais (que fixan as políticas) e os servizos (que coordinan a súa execución). Un dos xefes de servizo consultados chega a afirmar que, “ás veces é un posto [subdirector xeral] intermedio que nin para un lado nin para outro. Son o brazo executor do director. Eu eliminábaos: o posto de subdirector non ten capacidade de decisión, non é un posto necesario, choca directamente co director xeral. Un director xeral e 4 ou 5 xefes de servizo funcionan perfectamente en comisión”. Esta opinión dos xefes de servizo contrasta coa dos xefes de sección, que lles atribúen ás subdireccións xerais a operativización de obxectivos políticos e a fixación de criterios de actuación.

Sobre este particular, tendo en conta que todos os individuos que participaron no grupo de discusión que se realizou exclusivamente entre xefes de servizo, do que se extrae esta impresión sobre a coincidencia de funcións entre os postos deste rango e os do inmediatamente superior, contan cunha experiencia dilatada, poderíase conxeturar, que por contraste, a escasa antigüidade dos seus superiores (menos de 6 meses) en postos nos que tomaron posesión tras o cambio de Goberno de 2005 podería acentuar a comentada percepción de identidade de funcións.

gredir cando, ante situacións urxentes, as consecuencias negativas que a indecisión pode ocasionar superan os custos do risco do posible desacordo co superior⁸⁹.

Desde o recoñecemento da inexistencia de descrições de procedementos que permitan coñecer o tipo de decisións que corresponden a un subdirector xeral, a gama de materias sobre as que versa un proceso decisorio habitual xira en torno ás liñas de actuación da dirección (políticas), a normativa, a organización do traballo (fixación de prioridades) e a xestión económica.

No que respecta aos vínculos de comunicación que se establecen desde o seu posto, os subdirectores declaran manter contactos cos directores xerais e outros postos homólogos aos seus dentro da consellaría; con todas as unidades subordinadas á súa posición (servizos, seccións e negociados); coa secretaría xeral da súa consellaría e con outras unidades de departamentos transversais (Presidencia e Economía).

b) Xefaturas de servizo

Segundo a descrición regulamentaria, desde estas unidades cúmprense funcións de apoio técnico ao deseño de políticas e de dirección da xestión directa dos programas. Para iso, desde este nivel débese asumir o control da planificación, a programación de actividades e a xestión da área en todo o relacionado cos recursos humanos, materiais e económicos. Igualmente, como estrato intermedio, a xefatura de servizo cumpre funcións de instrución ás unidades e ao persoal que lle están subordinados, e rende contas aos órganos superiores sobre o rendemento do servizo provisto. Desde un punto de vista operativo, por último, as xefaturas de servizo desempeñan un papel determinante na contención de conflitos e na atenuación de problemas orixinados nas súas unidades subordinadas, evitando a sobrecarga das posicións que se sitúan en niveis superiores.

Á vista dos inventarios de funcións que se comparan (4.1 e 4.2), trátase dun perfil en que existe coincidencia entre a asignación oficial e a percepción que desta teñen os titulares das unidades, os seus superiores e os seus subordinados.

O mesmo que os subdirectores xerais, a principal demanda que expresan os xefes de servizo refírese á descrición dos seus postos: subliñan o feito de que as funcións que lle atribúe a organización oficialmente ao seu posto non están moi especificadas e que sería necesario que a Administración investise recursos nunha descrición pormenorizada.

Aínda que aceptan que hai coincidencias entre a batería de tarefas derivadas das funcións que figuran na normativa e as tarefas que na práctica levan a cabo, recoñecen que a correspondencia entre unhas (regradas) e outras (desempeñadas) aumenta de acordo co grao de confianza e amizade que media entre o ocupante do posto e o cargo que efectúa o nomeamento⁹⁰.

No relativo á toma de decisións, o ámbito sobre o que se percibe a existencia de delegación de autoridade sitúase na órbita da elección de métodos de traballo; a xestión de persoal; a aplicación de normativa; as actividades operativas e estratéxicas situadas no marco de procesos ou proxectos asignados; e de calquera que non teña repercusións económicas ou proxección nos medios de comuni-

89 "Moitas veces non se pode [tomar decisións], aínda que é normal que se poida chegar a tomar certas decisións, xa que é un posto de libre designación, fundamentado na confianza, entre o subdirector e o director. Tómanse moitas veces decisións cando se é consciente de que as vai compartir o xefe, sobre todo en situacións urxentes. Moitas veces hai que coller o touro polos cornos, incluso se pode crear un problema a maiores se non decides". Outro subdirector consultado engade: "se te equivocas, sabes que o teu xefe te vai apoiar, que asume que nun determinado momento non lle puides consultar algo".

90 Segundo declaran, "a carga final de tarefas defínese máis por subxectivismo que por correspondencia con elementos obxectivos".

cación. Admiten, non obstante, que con frecuencia toman decisións que non lles corresponden e que, pola contra, a miúdo se lles impide tomar a iniciativa en temas nos que si se consideran competentes.

En termos de comunicación, ademais de con outras unidades situadas dentro do ámbito da política sectorial –tanto na Administración da Xunta como, nalgúns casos, noutras comunidades autónomas– ou actividade transversal levada a cabo pola xefatura de servizo, informan de que as relacións con outras unidades que lles exige o exercicio das súas funcións se manteñen, sobre todo, cos servizos xurídicos, as unidades de xestión económica e as delegacións territoriais.

c) Xefaturas de sección

Pola súa localización na escala, a razón de ser desta posición é a de realizar unha supervisión directa (vixilancia) do traballo realizado polos postos base. Claramente, o deseño da estrutura organizativa exclúe este posto das tarefas de asistencia á planificación estratéxica da actividade da área (políticas públicas), pero concédelle un papel importante de apoio ás xefaturas de servizo e, polo tanto, unha notable participación na actividade xerencial da área.

Aínda que non se observan incoherencias entre a percepción que teñen das funcións asignadas e as que figuran na relación oficial contida nas táboas do subapartado 3.1, os entrevistados ocupantes de postos deste nivel conveñen, porén, en que existe unha elevada discrepancia entre as funcións atribuídas normativamente á súa posición e as desempeñadas na práctica: por un lado, segundo os consultados, debido á escaseza de persoal en postos base, acaban desempeñando funcións de nivel inferior que nada teñen que ver coas que normativamente se lles asignan ás súas prazas; por outro lado, sosteñen que nas xefaturas de sección se desempeñan funcións similares ás das xefaturas de servizo. Aínda máis, manteñen que tanto no seu nivel como nos de xefatura de servizo e postos base se desempeñan funcións similares, e, mesmo, idénticas, e que a única diferenza estriba no grao de mecanización das tarefas, que aumenta a medida que se descende na escala.

En ausencia dunha auditoría do deseño, tarefa que excede os límites do presente informe, cabe conxectar que, precisamente, no apoio que lle presta ao seu órgano superior (xefatura de servizo) ou na asunción extraordinaria de funcións propias da súa unidade superior, encóntrase a explicación á percepción de certo solapamento de funcións entre o nivel de xefatura de servizo e o de xefatura de sección⁹¹: en función do volume de actividade do departamento e da amplitude de actividades que leva a cabo o servizo en que se encadra, funcionalmente (incluso, de maneira informal) pódenselle imputar labores de xestión propios do nivel de xefatura de servizo. Por outra parte, pola súa proximidade aos postos base, poderíase aventurar un elevado grao de intercambio de tarefas, en especial cos que, ocupando un posto base, pertencen a un grupo funcional elevado.

No que concirne á toma de decisións, compártese a impresión de que sempre e cando se trate de cuestións de trámite (organización da sección; emisión de informes, etc.), que non ofrezan demasiadas dúbidas, existe unha pequena marxe de autonomía. Igual que no nivel inmediatamente superior, a relación de confianza entre o ocupante do posto (xefatura de servizo) e os seus superiores determina o grao de delegación de autoridade en ausencia dunha normativa que aclare que tarefas permiten unha actuación descentralizada, que non require consulta previa aos niveis superiores.

Por último, desde este nivel, as relacións que con maior frecuencia se manteñen buscan, principalmente, a interlocución das subdireccións xerais, as xefaturas de servizo e os negociados.

⁹¹ Explicacións as que cabe engadir o feito de que algunhas tarefas (por exemplo, a resolución de recursos) son de *facto* comparadas con outros postos de rango superior.

d) Postos base

Estes postos teñen a responsabilidade de realizar as tarefas elementais relacionadas coa execución das políticas públicas.

Dada a variedade de perfís que se poden encontrar dentro deste nivel, a discrepancia detectable entre as funcións asignadas oficialmente e as que os individuos que ocupan postos base perciben que se lles atribúe dá lugar a numerosos matices.

Segundo se conclúe dos grupos de discusión, os ocupantes de postos base son conscientes de que dependen dos demais e os demais deles para lograr que a maquinaria administrativa marche. Por outra parte, denuncian tanto a falta de instrucións sobre o tipo de funcións que deben desenvolver como a inexistencia de guías que os instrúan sobre o procedemento a seguir na maior parte das actividades que realizan.

Ante a ausencia de protocolos ou manuais que permitan determinar con precisión o ámbito de traballo de cada posto, con estándares ou directrices claros sobre que facer e como, e dada a frecuente inhibición dos seus superiores á hora de clarificarlles estas cuestións, segundo comentan, as redes de colaboración informais adquiren unha influencia moi grande, talvez maior que noutros niveis da estrutura organizativa, na orientación do proceder dos empregados. Neste sentido, os ocupantes de postos base entrevistados destacan tres elementos que determinan a produtividade dos seus postos: a calidade de relacións cos compañeiros; o nivel de interese na aprendizaxe constante e o logro dun desempeño eficiente; e o grao de motivación que suscita a tarefa.

Socializados na súa unidade de traballo, os postos base, co tempo, comparten unha visión da Administración en que a ausencia de procesos regrados en torno ás tarefas e os ritmos de traballo acaba compensándose co recurso ao costume, á inercia, á forma de facer as cousas tal e como sempre se fixeron.

A diversidade de grupos desde os que se pode acceder a un posto base impide captar a variedade de situacións en que sería posible para o ocupante do posto tomar decisións sen remitirse ás xefaturas de que dependen. Iso non impide constatar, como resulta obvio pola posición que ocupan na xerarquía da organización, que se trata do nivel de responsabilidade máis dependente dos niveis superiores en termos de resolución de problemas, malia o coñecemento máis amplo, que, pola súa relación directa, chegan a ter do destinatario final da acción da Administración: os usuarios.

Nun estrato en que o grao de autonomía é escaso, a comunicación mantida desde estas posicións é especialmente intensa cos seus superiores inmediatos e, de forma horizontal, con empregados da mesma categoría dentro e fóra da súa unidade.

4.4. Percepción dos coñecementos e habilidades requiridos polo posto

SUBDIRECCIÓN XERAIS - COÑECEMENTOS		
Segundo os seus superiores (directores xerais) ⁹²	Percepción propia	Segundo os seus subordinados (chefes de servizo)
<ul style="list-style-type: none"> - Non procede 	<ul style="list-style-type: none"> - Normativa sectorial - Coñecementos técnicos sectoriais - Psicoloxía (aplicada posteriormente ao emprego de habilidades psicosociais) 	<ul style="list-style-type: none"> - Estatística - Coñecementos técnicos sectoriais - Coñecementos sobre a realidade económica e social - Informática - Idiomas - Xestión (recursos humanos; organización) - Normativa (xeral) / contratación pública
SUBDIRECCIÓN XERAIS - HABILIDADES		
Segundo os seus superiores (directores xerais) ⁹²	Percepción propia	Segundo os seus subordinados (chefes de servizo)
<ul style="list-style-type: none"> - Non procede 	<ul style="list-style-type: none"> - Diálogo - escoita - Resolución de problemas - Implicación en tarefas e proxectos ao persoal ao cargo - Traballo en equipo - Tolerancia e control do estrés - Organización - Relación interpersoal - Toma de decisións - Aceptación de ideas e críticas - Aprendizaxe - Investigación (técnicas) 	<ul style="list-style-type: none"> - Fixación de obxectivos - Toma de decisións - escoita - Liderado - Traballo en equipo - Comunicación - Análise - Lectura rápida - Relación interpersoal - Transmisión de coñecementos e habilidades a colaboradores e subordinados - Crítica

92 Como xa se comentou, o informe non examinou as posicións situadas nos órganos superiores da Administración (postos de designación política de extracción non necesariamente funcional). Non obstante, igual que no subapartado 4.2, pediúselles aos subdirectores xerais entrevistados unha relación dos coñecementos e habilidades que deberían posuír os seus superiores (directores xerais). Por un lado, insistiron en que a batería de coñecementos que require o desempeño dunha dirección xeral é similar á exigida para unha subdirección xeral, pero "dende un prisma político". Por outro lado, entre as principais habilidades que demandarían dun director xeral estarían a de comprensión de problemas e as relacionadas coa instrución dos subordinados. Finalmente, coa intención de desterrar "preconcepcións erróneas e prexuízos sobre o traballo na Administración" ["actitude pasiva e indolente do empregado público; vagancia"], os subdirectores xerais destacan a necesidade de que "os directores se doten de mellores coñecementos sobre ou funcionamento da Administración". Neste sentido, para unha boa parte dos subdirectores xerais consultados, a mellor solución para evitar "o descoñecemento do funcionamento do sistema" que imputan aos seus superiores sería que a posición de director xeral, mesmo sendo de designación política, fose ocupada por funcionarios: "moitas veces chegan con ideas que non son certas, como que non traballamos. Hai que poñer directores xerais que sexan funcionarios; teñen que pasar pola Administración, se non, pódense dar casos en que se elixen directores xerais que non son nin sequer licenciados". Nesa liña, outro subdirector consultado engade que a "funcionarización" dos postos de director xeral "ademais da experiencia no sector público, tería a vantaxe de homologar o nivel formativo dos que chegan a ese posto".

XEFATURAS DE SERVIZO - COÑECEMENTOS

Segundo os seus superiores (subdirectores xerais)	Percepción propia	Segundo os seus subordinados (chefes de sección)
<ul style="list-style-type: none"> - Coñecementos técnicos sectoriais - Xestión organizativa 	<ul style="list-style-type: none"> - Estatística - Coñecementos técnicos sectoriais - Coñecementos sobre a realidade económica e social - Informática - Idiomas - Xestión (recursos humanos; organización) - Investigación (técnicas) 	<ul style="list-style-type: none"> - Normativa (xeral) - Xestión (xeral) - Procedemento administrativo

XEFATURAS DE SERVIZO - HABILIDADES

Segundo os seus superiores (subdirectores xerais)	Percepción propia	Segundo os seus subordinados (chefes de sección)
<ul style="list-style-type: none"> - Resolución de problemas 	<ul style="list-style-type: none"> - Organización - Diálogo - Relación interpersoal - Traballo en equipo - Toma de decisións - Adaptación (novos proxectos) - Fixación de obxectivos - Toma de decisións - Escoita - Liderado - Traballo en equipo - Comunicación - Análise - Lectura rápida - Crítica 	<ul style="list-style-type: none"> - Coordinación - Aprendizaxe continua

XEFATURAS DE SECCIÓN - COÑECEMENTOS

Segundo os seus superiores (chefes de servizo)	Percepción propia	Segundo os seus subordinados (postos base)
<ul style="list-style-type: none"> - Informática (básica) - Xestión da organización - Procedemento administrativo - Estatística - Idiomas - Normativa (xeral) 	<ul style="list-style-type: none"> - Xestión (xeral) - Procedemento administrativo - Informática 	<ul style="list-style-type: none"> - Xestión (xeral) da organización

XEFATURAS DE SECCIÓN - HABILIDADES

Segundo os seus superiores (subdirectores xerais)	Percepción propia	Segundo os seus subordinados (chefes de sección)
<ul style="list-style-type: none"> - Traballo en equipo - Organización do traballo 	<ul style="list-style-type: none"> - Non constan 	<ul style="list-style-type: none"> - Coordinación - Organización do traballo

POSTOS BASE (A-B-C-D-E) - COÑECEMENTOS

Segundo os seus superiores (chefes de sección)	Percepción propia
<ul style="list-style-type: none"> - Informáticos - Normativos (básicos) 	<ul style="list-style-type: none"> - Informáticos - Lingüísticos (galego) - Normativos (básicos) - Teórico-prácticos relacionados coa área de traballo

POSTOS BASE - HABILIDADES

Segundo os seus superiores (chefes de sección)	Percepción propia
<ul style="list-style-type: none"> - Non constan 	<ul style="list-style-type: none"> - Relación interpersoal - Aprendizaxe

4.5. Valoración do perfil de coñecementos e habilidades

Como se pode comprobar, comparando as percepcións que os consultados teñen dos coñecementos e das habilidades que deberían posuír os ocupantes de cada nivel e o tipo de funcións a desempeñar en cada posición (4.1), en xeral, a pesar dos escasos datos subministrados polos grupos de discusión ao respecto, a coherencia é elevada.

a) Subdirectores xerais

Como é propio dun nivel cun perfil funcional próximo á alta dirección, existe unha tendencia acusada entre os subdirectores a identificar os coñecementos que necesitan para o desempeño do cargo coa área competencial en que están situados. Pódese interpretar, en consecuencia, que as maiores demandas de formación continua se situarán en campos de alta especialización.

Igualmente, de acordo co comentado en 4.3, a mención dos coñecementos de psicoloxía garda proporción cun perfil de enlace entre posicións superiores e inferiores da escala xerárquica e unha tendencia ás relacións institucionais máis acentuada que nos restantes niveis, e, xa que logo, con requirimento de maiores destrezas sociais, aspecto especialmente visible na listaxe de habilidades.

A súa percepción da localización do posto que desempeñan nun nivel organizativo semiestratéxico tamén queda reflectida nos grupos de discusión ao expoñer a súa necesidade de desenvolver habilidades relacionadas co traballo en equipo (captación dun grupo de colaboradores óptimo, estímulo a través do exemplo) e, especialmente, ao cualificar de trazo diferencial a habilidade de resolución de problemas, ata o punto de basear os motivos que animaron os seus superiores a promoverlos a postos de subdirección na posesión e exercicio de tal capacidade.

A experiencia concibida como un importante activo para un desempeño eficiente e a disposición dunha actitude transixente, serena e paciente completarían, segundo os subdirectores, o retrato das competencias exixibles a calquera individuo que alcance a súa posición xerárquica.

Por outra parte, no que concirne á valoración que fan da preparación dos empregados públicos, en xeral, os subdirectores non presentan obxeccións. A unanimidade é total á hora de valorar a preparación teórica: o nivel é considerado, en xeral, axeitado; se cabe, as maiores deficiencias estiman que proveñen dos fallos que suscita o sistema ao proceder a adaptar os empregados ao posto, dada a previa concepción deficiente dos procesos de traballo. Tamén se apuntan lagoas en relación co desenvolvemento de habilidades de liderado entre o persoal directivo e, en xeral, en todo o continxente de empregados, en coñecementos e habilidades relacionadas coas tecnoloxías da información e comunicación e os idiomas. Finalmente, botan en falta unha maior experiencia entre os empregados que acaban de incorporarse á Administración.

Partindo, en liñas xerais, da apreciación positiva da preparación teórica, recalcan que o problema xorde posteriormente, cando o individuo comeza a desempeñar as tarefas no posto de traballo. Recomendán, por iso, que se redeseñen de forma combinada os dispositivos de selección, adaptación das persoas aos postos de traballo e organización de tarefas, de modo que se logre un aproveitamento completo dos coñecementos que posúen os empregados e sexan dotados, asemade, dos medios adecuados.

Así mesmo, sinalan a necesidade dunha planificación⁹³ máis concienciada das tarefas, dado que, tal e como está concibido o traballo na maior parte das unidades, o empregado apenas dispón de tempo para actualizar os seus coñecementos.

Resaltan a importancia da predisposición do persoal á aprendizaxe continua e desterran o que consideran un falso mito, a escasa preparación dos que ocupan posicións de libre designación.

Finalmente, ademais dunha maior preparación dos empregados en materia de planificación, novamente recomentan a elaboración dunha descrición de postos coa finalidade de determinar con maior precisión aqueles que deben ser desempeñados por persoal máis especializado, pertencente a corpos especiais, e os que poden ser ocupados por persoal de administración xeral.

b) Xefes de servizo

En consonancia coa percepción que os xefes de servizo teñen da existencia dunha manifesta redundancia entre as funcións desempeñadas por eles e as que levan a cabo os seus superiores⁹⁴, ao solicitar unha declaración do perfil competencial exixible á súa posición e á dos seus superiores, os xefes de servizo declaran que é o mesmo, o que explica o paralelismo dalgunhas das táboas expostas. Un reforzo deste argumento que chama moito a atención obsérvase ao analizar a lista de habilidades do xefe de servizo que ofrecen os subdirectores xerais e ao comparala coa declaración que fan os propios xefes de servizo.

Como corresponde a un posto ao que o deseño da estrutura encomenda unha función de apoio á elaboración de políticas, pero, simultaneamente, de organización dos recursos que permiten a súa implementación, os coñecementos técnicos, especializados na área competencial, unidos a unha preparación elevada en xestión pública, compoñen as bases formativas esenciais. E, en consonancia, tanto na descrición que os seus superiores fan das habilidades dos xefes de servizo como na que realizan estes mesmos, o perfil de destrezas resultante compaxina unhas facultades xerenciais de natureza directiva con outras de carácter máis operativo, moi ligadas en ambos os casos ao desenvolvemento grupal.

Desde o punto de vista das actitudes, o persoal consultado engádelle ao perfil competencial resultante a predisposición á innovación, o dinamismo e a aplicación ás relacións humanas dun espírito conciliador.

No concernerne á formación dos empregados públicos, os xefes de servizo poñen en evidencia que a preparación que un aspirante a ocupar un posto na Administración ten unha vez superado o proceso de selección non se adapta posteriormente ao perfil de habilidades necesarias para cumprir os obxectivos da organización ou os do grupo de traballo en que se integra. En particular, sosteñen que a correspondencia entre os coñecementos e habilidades que teñen os que ocupan un posto do seu nivel e os que verdadeiramente requirirían é mínima, e botan en falta entre os que desempeñan na actualidade un posto similar ao seu habilidades que faciliten a comunicación e a resolución de problemas, ademais de coñecementos máis amplos de xestión organizativa, acompañados dunha visión xerencial integral da Administración autonómica.

93 Sosteñen que non se estuda nin se aprende a planificar –denuncian a falta de cursos de planificación do traballo nos distintos niveis funcionariais–, que non existe ningunha especialidade, grupo ou categoría en que se exijan coñecementos e habilidades relacionadas coa planificación e solución de problemas. Consideran que esta habilidade se vai adquirindo coa práctica en cada unidade.

94 Véxase a nota 87.



Por outra parte, indican que as rixideces da estrutura organizativa (falta de flexibilidade e obstáculos procedementais) e a falta dunha planificación adecuada das actividades condicionan negativamente a identificación entre a preparación (coñecementos e habilidades) que os postos requiren e a que posúen os individuos.

c) Xefes de sección

Os problemas que os entrevistados (xefes de sección) deixaban entrever no subapartado 3.3 ao respecto da anomalía de deseño que detectaban no solapamento de funcións entre o nivel de xefatura de servizo e o de xefatura de sección cuxa existencia denunciaban quedan esvaecidos ao observar, en comparación cos perfís competenciais anteriores, a declaración que realizan do tipo de coñecementos que debería posuír un ocupante dun posto similar ao seu: con toda a prudencia que aconsella a falta de maior información, as áreas temáticas declaradas, especialmente polo seu carácter xenérico, ilustran a distancia desta posición dos niveis directivos máis estratéxicos e a súa proximidade, en cambio, á supervisión das actividades elementais realizadas polos postos base.

Como se pode comprobar, un coñecemento xeral de xestión pública, unha preparación ampla en normativa e unha atención á formación en cuestións de procedemento resultan neste caso a base dun desempeño correcto.

Sen entrar nunha valoración do nivel de preparación doutros empregados da Administración, os xefes de sección límitanse a destacar que teñen coñecementos e habilidades máis que suficientes para o que supón a carga habitual de traballo do seu posto e que o problema, máis ben, é que non se lles recoñecen, o que impide que os seus superiores deleguen neles unha gama de actividades de maior responsabilidade. Admiten, non obstante, a necesidade dunha maior preparación en cuestións procedementais e habilidades informáticas.

d) Postos base

Como é propio dun colectivo con perfís moi variados, os postos base opinan que cada posición, en función da localización en determinados servizos, exige un conxunto de coñecementos e habilidades que poden diferir daqueles que se consideran homologados polos que deseñan os procesos selectivos que conducen á consecución dun posto na Administración. É máis, indican que, mesmo, algúns postos do mesmo nivel de responsabilidade e contemplados nas RPT dentro da mesma categoría poden diferenciarse en relación coa actividade seguida en cada consellaría e os métodos de traballo predominantes en cada centro.

Os que pertencen a un grupo funcional elevado, ademais duns coñecementos fundamentais de xestión pública, suxiren a conveniencia de ter coñecementos amplos sobre a área competencial en que se sitúa o posto, dado o elevado grao de colaboración que nalgunhas tarefas se mantén coas xefaturas de sección, e debido, en último termo, á indeterminación ou confusión existente en torno ás funcións destas⁹⁵.

Finalmente resaltan a importancia da experiencia para enriquecer os coñecementos e desenvolver novas habilidades.

95 Admiten, non obstante, que as xefaturas teñen maior capacidade para a toma de decisións e un maior nivel de responsabilidade.

4.6. Coñecementos e habilidades requiridos polos postos

A partir da listaxe de áreas temáticas e habilidades que anteriormente se suxerían para o nivel de organización, nestas páxinas propónse un estándar de competencias referidas aos postos analizados.

A diferenza da listaxe relativa ao nivel de organización, nas táboas que agora se presentan inclúese un cálculo da necesidade que os empregados teñen de reforzar as súas competencias.

Sobre isto é conveniente precisar que a imputación de valores a cada posición, segundo a área temática, realizouse tomando como referencia o inventario de funcións tal e como na actualidade se conciben en relación con cada nivel xerárquico e, polo tanto, tendo en conta as áreas temáticas ou habilidades que están asociadas a cada función.

A escala empregada, de 0 a 3, garda relación coa necesidade de formación continua que se lles debe exixir aos ocupantes de cada nivel xerárquico analizado coa finalidade de desempeñar eficientemente as funcións adscritas ao posto. Dependendo da localización que cada posición teña na estrutura organizativa, e, polo tanto, do perfil estratéxico, de xestión, de supervisión ou operativo que teña o posto en cuestión, a gama de competencias variará.

Os valores empregados, relacionados coa necesidade de reforzo formativo, deberían interpretarse da seguinte maneira:

0 = Non se require formación continua en coñecementos/desenvolvemento de habilidades da área temática/competencial;

1 = Requírese formación continua a un nivel básico en coñecementos/desenvolvemento de habilidades da área temática/competencial;

2 = Requírese formación continua a un nivel de capacitación media en coñecementos/desenvolvemento de habilidades da área temática/competencial;

3= Requírese formación continua en profundidade en coñecementos/desenvolvemento de habilidades da área temática/competencial.

As táboas deben considerarse unha recomendación baseada no actual repartimento de tarefas, que, de producirse algunha modificación no deseño de roles da Administración da Xunta de Galicia, conviría revisar. Igualmente, non é necesario puntualizar que a suxestión non exclúe a posibilidade de que cada empregado adquira a calquera nivel maiores competencias das recomendadas ou dunha variedade temática diversa. Simplemente, a proposta debe entenderse como un requirimento dun nivel mínimo de formación.

Así, a modo de breve explicación dos perfís competenciais recomendados, para o nivel de subdirección xeral debe exixirse unha formación alta nas áreas de dirección e xestión pública, políticas públicas, coñecementos técnicos e normativos da área competencial correspondente, así como en idiomas. A preparación en diversos aspectos do proceso de traballo, os coñecementos de normativa e os relacionados co contorno requirirían a este nivel un grao medio de formación. Nas demais áreas, será suficiente con dotar o persoal de cursos de actualización máis ocasionais.

Dadas as funcións a desempeñar polas xefaturas de servizo, o perfil resulta moi similar ao das subdireccións xerais, pero cun maior reforzo en temas de organización e función de persoal.

No nivel de xefaturas de sección recoméndase unha preparación elevada en coñecementos técnicos e normativos da área sectorial e xestión pública e o mantemento dun grao medio de formación en coñecementos de normativa xeral e das áreas relacionadas co proceso de traballo e a xestión de recursos humanos e materiais. A diferenza das subdireccións e as xefaturas de servizo, neste caso o estudo do contorno límtase a unhas nocións básicas.

E, no que respecta aos postos base, establécese, con matices, unha diferenza entre o perfil formativo dos grupos A, B e C e os grupos D e E: nos primeiros, recoméndase a intensificación da preparación nas áreas de organización do traballo, coñecementos técnicos e normativos (sectoriais) e idiomas, mentres que as materias relacionadas coa organización e a xerencia pública, a función pública, a xestión de recursos materiais e a normativa xeral se manterían a un nivel medio; para os segundos, non se require unha formación continua en profundidade en ningunha área, e tan só, para o grupo D, se exixiría unha capacitación media en xestión de recursos materiais, organización do traballo, idiomas e en coñecementos técnicos e normativos da área competencial.

Como se pode comprobar nas táboas, para todos os postos examinados recoméndanse uns coñecementos transversais básicos, só ampliados no caso das xefaturas e as subdireccións xerais.

No que respecta ás habilidades, en coherencia co tipo de funcións desempeñadas, e de acordo en boa medida coas indicacións manifestadas nos grupos de discusión, dáse un maior acento ás destrezas necesarias para o desempeño de tarefas directivas entre os postos de mando intermedio.

4.6.1. Perfil (estándar) de coñecementos requiridos polos postos: necesidade de reforzo formativo por nivel

Áreas de coñecemento	Áreas temáticas	Sub-direccións	Xefaturas de servizo	Xefaturas de sección	Postos base				
					A	B	C	D	E
Organización e xerencia pública	Dirección e xestión pública	3	3	3	2	2	2	1	1
	Políticas públicas	3	3	2	2	2	1	0	0
	Organización	2	3	2	2	2	1	1	1
	Control de xestión	1	1	1	1	1	1	0	0
Economía e finanzas	Economía, contabilidade, fiscalidade, orzamentación	1	1	1	1	1	1	1	0
Recursos humanos	Función pública (perspectiva xurídica)	2	2	2	2	2	2	1	1
	Relacións humanas	1	1	1	1	1	1	1	1
	Función de persoal	1	2	2	1	1	1	0	0
Recursos materiais e tecnolóxicos	Recursos materiais	1	1	2	1	1	1	2	2
	Loxística e distribución	1	1	2	2	2	2	1	1
Proceso de traballo	Informática e ofimática	2	2	2	2	2	2	1	1
	Estatística	2	2	2	2	2	2	0	0
	Comunicación	2	2	2	1	1	1	1	1
	Organización do traballo	2	2	2	3	3	3	2	1
Normativa e org. autonómica	Normativa e procedemento administrativo	1	2	2	2	2	2	1	1
	Organización do Estado, autonomías e Unión Europea	2	2	2	2	2	2	1	1
Específica sector competencial	Coñecemento técnico sectorial	3	3	3	3	3	3	2	0
	Normativa	3	3	3	3	3	3	2	0
Idiomas	Idiomas	3	3	3	3	3	3	2	1
Contorno	Conxuntura intersectorial	2	2	1	1	1	1	0	0
	Sociedade	2	2	1	1	1	1	0	0
	Economía	2	2	1	1	1	1	0	0
	Tecnoloxía	2	2	1	1	1	1	0	0
	Política / Institucións	2	2	1	1	1	1	0	0
Coñecementos transversais	Desenvolvemento sustentable	1	1	1	1	1	1	1	1
	Tecnoloxía da información e a comunicación (TIC)	2	2	2	2	2	2	1	1
	Calidade	2	2	2	1	1	1	1	1
	Atención ao cidadán	2	2	2	2	2	2	2	1
	Xénero e igualdade	1	1	1	1	1	1	1	1
	Riscos laborais	1	1	1	1	1	1	1	1

a) Área de coñecemento de organización e xerencia pública

Áreas temáticas	Áreas de contido	Sub-direccións	Xefaturas de servizo	Xefaturas de sección	Postos base				
					A	B	C	D	E
DIRECCIÓN E XESTIÓN PÚBLICA	Xestión pública	3	3	3	3	3	3	2	1
	Procesos de modernización e cambio da Administración pública	2	2	1	1	1	0	0	0
	Márketing público e institucional	3	3	3	2	2	2	0	0
	Deseño e provisión de servizos e-goberno / e-gobernanza / e-administración	3	3	3	2	2	2	1	1
	Planificación estratéxica da xestión pública	3	3	2	1	1	1	0	0
POLÍTICAS PÚBLICAS	Deseño de políticas públicas	3	3	3	2	2	2	0	0
	Xestión de programas e proxectos	3	3	3	2	2	2	0	0
	Procesos de implementación e provisión de servizos	3	3	3	2	2	2	0	0
	Avaliación de políticas públicas e programas: teoría e modalidades	3	3	2	2	2	1	0	0
	Técnicas cualitativas e cuantitativas aplicadas á avaliación	1	1	1	2	2	1	0	0
	Políticas públicas autonómicas (Galicia)	2	2	1	1	1	1	0	0
	Políticas públicas da Administración xeral do Estado	1	1	1	0	0	0	0	0
	Políticas públicas da Unión Europea	2	2	1	1	1	1	0	0
	Políticas sociais (xenérico)	1	1	1	1	1	1	0	0
	Elaboración e execución de políticas públicas en contornos multinivel	2	2	1	1	1	1	0	0
	Planificación estratéxica de políticas públicas	3	2	1	2	2	1	0	0
	Políticas públicas e e-goberno	1	0	0	0	0	0	0	0
ORGANIZACIÓN	Deseño de organizacións	3	3	2	2	2	1	0	0
	Métodos de traballo	2	2	2	2	2	2	1	1
	Deseño e control de procedementos	2	3	3	1	1	1	1	0
	Xestión do cambio organizativo	2	2	1	2	2	1	0	0
	Auditoría operativa	1	1	1	1	1	1	0	0
CONTROL DE XESTIÓN	Control de procesos de xestión	2	2	2	1	1	1	0	0
	Consultoría interna	1	1	1	1	1	1	0	0
	Elaboración e tratamento de indicadores de xestión	1	1	1	1	1	1	0	0

b) Área de coñecemento de economía e finanzas

Áreas temáticas	Áreas de contido	Sub-direccións	Xefaturas de servizo	Xefaturas de sección	Postos base				
					A	B	C	D	E
ECONOMÍA, CONTABILIDADE, FISCALIDADE, ORZAMENTACIÓN	Orzamentación pública	2	2	2	3	3	2	0	0
	Xestión económico-contable	1	1	1	1	1	1	0	0
	Contratación administrativa (perspectiva económica)	1	1	1	1	1	1	0	0
	Avaliación de necesidades económicas	2	2	2	1	1	1	0	0
	Recadación	1	1	1	1	1	1	0	0
	Gasto público	2	1	1	1	1	1	0	0
	Financiamento de facendas subestatais	1	1	1	1	1	1	0	0
	Auditoría	1	1	1	1	1	1	0	0
	Transacción financeira electrónica	1	1	1	2	2	1	1	0
	Responsabilidade patrimonial. Xestión de subvencións	2	2	2	2	2	1	0	0
	Xestión financeira pública en contornos internacionais	1	1	1	1	1	1	0	0
	Procesos financeiros e xestión económica do sector público	1	1	1	1	1	1	0	0

c) Área de coñecemento de recursos humanos

Áreas temáticas	Áreas de contido	Sub-direccións	Xefaturas de servizo	Xefaturas de sección	Postos base				
					A	B	C	D	E
FUNCIÓN PÚBLICA	Normativa función pública e persoal laboral	2	2	2	2	2	2	1	1
	Resolución de conflitos e mediación	2	2	2	2	2	2	0	0
RELACIONES HUMANAS	Clima laboral, satisfacción e motivación no traballo	1	2	2	1	1	1	1	1
	Conciliación vida laboral/familiar	1	1	1	1	1	1	1	1
	Xestión da diversidade	1	1	1	1	1	1	1	1
FUNCIÓN DE PERSOAL	Organización e política de recursos humanos	2	2	1	1	1	0	0	0
	Xestión de recursos humanos	2	2	2	1	1	0	0	0
	Administración de persoal (procesos administrativos-contables)	1	2	2	2	2	1	0	0
	Selección.								
	Provisión postos de traballo	1	2	2	1	1	1	0	0
	Compensación e retribución	1	2	2	0	0	0	0	0
	Arquitectura organizativa e dimensionamento de cadros de persoal	1	2	2	2	2	1	0	0
	Avaliación do desempeño	1	2	2	0	0	0	0	0
	Análise, descrición e valoración de postos de traballo	1	2	2	1	1	1	0	0
	Formación (deseño; implementación e avaliación)	1	1	1	0	0	0	0	0
	Auditoría da función de recursos humanos	1	1	1	1	1	1	0	0
	Xestión de datos relativos ao persoal	0	1	1	1	1	1	0	0
	Xestión de equipos de traballo	2	3	3	1	1	1	0	0
	Resolución de conflitos	3	3	3	2	2	1	0	0

d) Área de coñecemento de xestión de recursos materiais e tecnolóxicos

Áreas temáticas	Áreas de contido	Sub-direccións	Xefaturas de servizo	Xefaturas de sección	Postos base				
					A	B	C	D	E
RECURSOS MATERIAIS	Xestión de instalacións e equipamento	1	1	2	1	1	1	1	1
	Supervisión de instalacións e equipamento	0	1	1	1	1	1	2	2
LOXÍSTICA E DISTRIBUCIÓN	Loxística	1	2	2	1	1	1	1	1
	Xestión de adquisicións	0	1	2	2	2	2	1	0
	Planificación e distribución	0	1	2	2	2	2	1	0

e) Área de coñecemento de proceso de traballo

Áreas contido	Áreas de direccións	Sub-de servizo	Xefaturas de sección	Xefaturas base	Postos temáticas				
					A	B	C	D	E
INFORMÁTICA E OFIMÁTICA	Ofimática	1	2	2	3	3	3	2	1
	Internet e intranets	1	1	1	1	1	1	1	1
	Informática para usuarios	3	3	3	3	3	3	2	2
	Hardware/periféricos	1	1	1	1	1	1	1	1
	Software especializado/sectorial	2	2	2	2	2	2	1	1
	Novos equipamentos informáticos e aplicacións	1	1	1	1	1	1	1	0
ESTADÍSTICA	Estadística elemental	2	2	2	2	2	2	0	0
	Métodos de investigación aplicados ás administracións	1	1	1	1	1	1	1	0
COMUNICACIÓN	Relacións Institucionais	2	2	2	1	1	1	0	0
	Márketing institucional	2	2	2	1	1	1	0	0
	Protocolo	2	2	2	1	1	1	0	0
	Comunicación intra e extradepartamental	1	1	1	1	1	1	1	1
	Imaxe corporativa	1	1	1	1	1	1	1	1
	Linguaxe administrativa e documentación	1	2	2	3	3	3	2	0
ORGANIZACIÓN DO TRABALLO	Procesos de traballo	2	3	3	2	2	2	1	1
	Xestión e planificación de proxectos	3	3	2	2	2	1	0	0
	Xestión documental e arquivos	0	1	1	3	3	3	2	1
	Organización e trámite de documentos administrativos	1	2	2	3	3	3	2	0
	Tramitación expedientes	1	2	2	3	3	3	2	0

f) Área de coñecemento de normativa e organización administrativa

Áreas temáticas	Áreas de contido	Sub-direccións	Xefaturas de servizo	Xefaturas de sección	Postos base					
					A	B	C	D	E	
NORMATIVA E PROCEDEMENTOS	Réxime xurídico das administracións públicas e PAC	1	1	2	2	2	2	1	0	
	Procedemento administrativo sancionador	1	1	1	2	2	2	1	0	
	Xurisdicción contencioso-administrativa	1	1	1	1	1	1	0	0	
	Réxime xurídico e xestión do patrimonio público	1	2	2	2	2	2	0	0	
	Convenios interadministrativos, pactos e acordos	2	2	2	2	2	2	0	0	
	Actividade administrativa de inspección	1	1	1	2	2	2	0	0	
	Elaboración documentos administrativos	2	2	3	3	3	3	1	0	
	Relación (procedemental) entre administracións públicas	2	2	2	2	2	2	0	0	
	Arbitraje e solución extraxudicial de conflitos	2	2	2	2	2	2	0	0	
	Réxime xurídico de órganos colexiados e fundacións	1	1	1	1	1	1	0	0	
	Réxime xurídico de organismos do sector público	1	1	1	1	1	1	1	0	
	Novas tecnoloxías e procedemento administrativo	1	1	1	2	2	2	1	0	
	Contratación administrativa	2	2	2	2	2	2	0	0	
	Igualdade/xénero	1	1	1	1	1	1	1	0	
	Normativa estatal e autonómica	1	1	1	1	1	1	1	0	
	Normativa básica da Unión Europea	2	2	2	2	2	2	0	0	
	Subvencións	1	2	2	3	3	3	1	0	
	Sinatura electrónica e normativa sobre TIC e tratamento información	1	1	1	2	2	2	1	0	
	Xestión documental e linguaxe administrativa (perspectiva xurídica)	1	2	2	3	3	3	1	1	
	Protección de datos	2	2	2	3	3	3	1	1	
	Supervisión de actuacións xurídicas	1	1	1	1	1	1	0	0	
	ORGANIZACIÓN DO ESTADO, AUTONOMÍAS E UNIÓN EUROPEA	Teoría e organización do Estado	1	1	1	1	1	1	1	0
		Organización das comunidades autónomas	1	1	1	1	1	1	1	0
Réxime e goberno local		2	2	2	2	2	2	1	0	
Organismos transnacionais		1	1	1	1	1	1	1	0	
Organización e funcionamento da Unión Europea		2	2	2	2	2	1	0	0	
Organización da Xunta de Galicia		2	2	2	2	2	2	1	1	
Organización e funcionamento do sector público galego		1	1	1	1	1	1	1	1	
Institucións autonómicas de Galicia		1	1	1	1	1	1	1	1	

g) Área de coñecementos específicos do sector competencial⁹⁶

Áreas temáticas	Áreas de contido	Sub-direccións	Xefaturas de servizo	Xefaturas de sección	Postos base				
					A	B	C	D	E
TÉCNICO-SECTORIAL	Segundo a área	3	3	3	3	3	3	2	0
NORMATIVA	Segundo a área	3	3	3	3	3	3	2	0

h) Área de coñecementos de idiomas

Áreas temáticas	Áreas de contido	Sub-direccións	Xefaturas de servizo	Xefaturas de sección	Postos base				
					A	B	C	D	E
IDIOMAS	Linguas extranxeiras	3	3	3	3	3	3	2	1
	Linguaxe de signos	SP	SP	SP	SP	SP	SP	SP	SP

(SP = Segundo o posto: nivel de requirimento de formación continua indeterminado, dependente das características do posto)

i) Área de coñecementos sobre o contorno

Áreas temáticas	Áreas de contido	Sub-direccións	Xefaturas de servizo	Xefaturas de sección	Postos base				
					A	B	C	D	E
CONXUNTURA INTERSECTORIAL	Evolución de sectores produtivos; competencia provisión de servizos con outros sectores	2	2	1	1	1	1	0	0
SOCIEDADE	Evolución valores culturais; preferencias dos cidadáns; culturas locais; evolución demográfica	2	2	1	1	1	1	0	0
ECONOMÍA	Evolución do sistema económico; aspectos básicos da realidade socioeconómica; interpretación de tendencias; evolución do mercado laboral	2	2	1	1	1	1	0	0
TECNOLOXÍA	Evolución da tecnoloxía; comprensión de novas tecnoloxías; acceso á tecnoloxía	2	2	1	1	1	1	0	0
POLÍTICA-INSTITUCIONS	Contexto político; tendencias Estado; comunidades autónomas; Unión Europea; organismos transnacionais	2	2	1	1	1	1	0	0

⁹⁶ Formación en coñecementos técnicos e normativa referida á área competencial en que se sitúa o posto: política territorial, obras públicas, transportes, educación, innovación, industria, agricultura, cultura, deporte, sanidade, pesca, traballo, vivenda, etc.

I) Área de coñecementos transversais

Áreas temáticas	Áreas de contido	Sub-direccións	Xefaturas de servizo	Xefaturas de sección	Postos base				
					A	B	C	D	E
DESENVOLVEMENTO SUSTENTABLE	Boas prácticas ambientais	1	1	1	1	1	1	1	1
	Desenvolvemento sustentable	1	1	1	1	1	1	1	1
TECNOLOXÍAS DA INFORMACIÓN E DA COMUNICACIÓN (TIC)	Seguridade da información. Protección datos persoais	2	2	2	3	3	3	1	1
	TIC e Administración electrónica	2	2	2	2	2	2	1	1
	Equipamento electrónico para TIC	1	1	1	1	1	1	1	1
CALIDADE	Calidade dos servizos públicos: modelos	2	2	2	1	1	1	0	0
	Boas prácticas en calidade	2	2	2	1	1	1	1	1
	Avaliación e auditoría da xestión de calidade	2	2	2	1	1	1	0	0
ATENCIÓN AO CIDADÁN	Ética pública e bo Goberno	2	2	2	2	2	2	1	1
	Sistemas de atención integral ao cidadán	2	3	3	2	2	2	1	1
	Xestión da información e relación cos cidadáns	2	3	3	2	2	2	1	1
	Información: catálogo de recursos	1	1	1	3	3	3	2	1
	Dereitos e deberes dos cidadáns	1	1	1	2	2	2	2	1
XÉNERO E IGUALDADE	Igualdade de xénero e conciliación	1	1	1	1	1	1	1	1
	Integración e diversidade sociocultural	1	1	1	1	1	1	1	1
	Igualdade de oportunidades	1	1	1	1	1	1	1	1
RISCOS LABORAIS	Seguridade e saúde no traballo (inclúe prevención de riscos)	1	1	1	1	1	1	1	1
	Ergonomía e psicocioloxía	1	1	1	1	1	1	1	1

4.6.2. Perfil (estándar) de coñecementos⁹⁷ requiridos polos postos: necesidade de reforzo formativo por nivel (continuación)

HABILIDADES		Sub-direccións Xerais	Xefaturas de servizo	Xefaturas de sección	Postos base					
					A	B	C	D	E	
COGNITIVAS	Comprensión e solución de problemas	3	3	3	3	3	3	2	1	
	Toma de decisións	3	3	3	1	1	1	1	1	
	Innovación e creatividade	3	3	3	3	3	3	2	1	
	Pensamento estratéxico	3	3	3	2	2	2	0	0	
TÉCNICAS/ ORGANIZATIVAS	Busca de información	1	2	2	3	3	3	1	0	
	Tratamento da información (procesamento de datos)	2	2	2	3	3	3	2	0	
	Captación de recursos e facilitación	3	3	2	2	2	2	2	0	
	Xestión de persoas	2	3	3	1	1	1	0	0	
	Manexo de situacións de conflito	3	3	3	1	1	1	1	1	
	Xestión de situacións de risco	3	3	3	2	2	2	1	1	
	Xestión do estrés	3	3	3	2	2	2	1	1	
	Negociación	3	3	2	1	1	1	0	0	
	Organización do traballo	2	3	3	3	3	3	2	1	
	Transmisión de coñecementos a colaboradores e/ou subordinados	3	3	3	2	2	2	1	1	
	Coordinación de reunións	3	3	2	1	1	1	0	0	
	Atención ao público	1	1	2	3	3	3	2	2	
	Adaptación a cambios	2	2	3	3	3	3	2	2	
	Traballo en equipo	2	2	3	3	3	3	1	1	
	Coordinación e/ou liderado de equipos	3	3	3	1	1	1	0	0	
	Técnicas de presentación de datos	2	2	2	2	2	2	1	0	
	Delegación	3	3	2	1	1	1	0	0	
	Protocolo e relacións institucionais	3	2	2	1	1	1	0	0	
	SOCIAIS	Comunicación verbal e non verbal	3	3	3	3	3	3	2	1
		Liderado	3	3	3	1	1	1	0	0
Aceptación de ideas e críticas		2	2	2	2	2	2	1	1	
Crítica construtiva		2	3	3	1	1	1	1	1	
Asertividade		2	2	2	1	1	1	1	1	
Persuasión		3	3	3	2	2	2	0	0	

97 Igual que na listaxe do subapartado 3.4, dentro dos subconxuntos de habilidades non se incluíron as psicomotoras e físicas. Segundo as características dos postos, alí onde se detecten, de forma recorrente e xeneralizada, perdas de habilidades psicomotoras que afecten negativamente ao rendemento, sería recomendable mellorar a formación do persoal en relación con esas destrezas psicomotoras.

5. CONCLUSIÓNS

Este informe indagou as necesidades formativas do persoal da Administración autonómica galega desde os niveis de organización e de posto, é dicir, en relación co perfil formativo exigible ao persoal, por un lado, de acordo cos obxectivos da Administración e, por outro lado, en coherencia coas funcións asignadas aos postos de traballo (subdirección xeral, xefatura de servizo, xefatura de sección, xefatura de negociado e postos base).

Desde as primeiras páxinas realizáronse observacións en torno ás graves carencias documentais que obstaculizan un traballo destas características sobre a Administración da Xunta de Galicia e que obrigan, co fin de acadar os froitos esperados, a poñer en práctica tácticas de estudo alternativas. As dificultades atopadas alcanzan a súa máxima expresión na falta dunha norma que regule a organización da Administración autonómica galega, a inexistencia de descrições de postos de traballo e a case completa ausencia de información sobre as prioridades que durante os últimos vinte e cinco anos guiaron as políticas de xestión pública, e que lle terían dado sentido, en consecuencia, ao deseño da súa organización.

En boa medida, segundo se puido constatar, as mesmas trabas que afectaron ao proceso de investigación, teñen consecuencias no labor xerencial cotián e non cabe dúbida de que están na orixe de innumerables conflitos de relacións humanas, na base da insatisfacción de moitos empregados ou, mesmo, da frustración que os usuarios eventualmente poden experimentar na súa relación coa Administración.

Por outra parte, resulta obvio que o deseño dunha política formativa require partir dunhas condicións cuxo incumprimento, como se albisca a partir das impresións recollidas nas primeiras seccións deste informe, pon en risco o éxito de calquera proposta formativa e pode conducir inexorablemente a malgastar todos os recursos nela empregados.

A valoración que o persoal entrevistado fai da estrutura organizativa e da política de recursos humanos, tal como se expón na sección segunda deste traballo, pon en evidencia a sucesión de carencias (falta de visión estratéxica, de política de xestión pública, de reaxuste da estrutura organizativa e dunha política de recursos humanos) que impide e continuará obstaculizando, se non se pon remedio, a elaboración dunha política de formación exitosa.

Como paso previo á intervención en elementos relacionados coa redefinición da política formativa, as opinións dos nosos informantes aconsellan actuar sobre diversos aspectos de índole xerencial cuxa



desatención ameaza con continuar socavando calquera proxecto formativo. Neste sentido, suxírese actuar sobre varias fronte:

1. Realizar unha auditoría do deseño da organización con especial atención á exploración da articulación entre os servizos centrais e os periféricos, aos dispositivos de coordinación interdepartamentais, aos mecanismos de cohesión grupais e á coordinación entre diferentes niveis de responsabilidade.
2. Elaborar un plan estratéxico e fixar posteriormente uns obxectivos operativos para os departamentos, aliñados cos obxectivos xerais da Administración autonómica.
3. Revisar o deseño de procedementos.
4. Examinar os dispositivos de captación de necesidades dos usuarios.
5. Promover (tras diagnosticar a cultura organizativa) valores que favorezan a todos os niveis o compromiso coa formación.
6. E redefinir a política de recursos humanos atendendo coidadosamente á planificación (catalogación de postos e mapas de competencias), a organización do traballo (cargas de traballo), a provisión de postos (itinerarios de desenvolvemento profesional ligados á formación), a selección (redeseño de requisitos de entrada en función de competencias) e a carreira profesional (desenvolvemento de competencias e avaliación do desempeño).

No que se refire ás políticas de formación, os datos obtidos sinalan certas deficiencias graves, algunhas delas moi dependentes de diversas lagoas detectables nas políticas de persoal:

1. Como produto da inexistencia de auténticas políticas de persoal, apréciase unha desconexión da política de formación dos mecanismos de desenvolvemento de carreira, que ten como resultado, entre outros prexuízos, a desmotivación do persoal para participar en actividades formativas.
2. Nos casos de exceso de demanda dalgúns cursos, ponse de relevo ben a ausencia de criterios de admisión e rexeitamento, ben a ignorancia destes por parte dos solicitantes rexeitados, ben, incluso, o "escurantismo" de tales criterios. Tales deficiencias considéranse un produto probable da ausencia de ligazón entre a formación e os obxectivos organizativos e das unidades, así como da desconexión da formación co desenvolvemento das carreiras e coa adscripción aos postos de traballo.
3. Detéctase a inexistencia de dispositivos de avaliación da formación recibida. Só se recoñece a aplicación de avaliacións de reacción (impresións sobre a formación recibida en termos de materiais, contidos, docencia, horarios), pero non se deseñan procedementos que permitan comprobar o grao de asimilación de competencias e a súa aplicación ao posto. A introdución dun sistema de avaliación do desempeño, que valore a evolución do empregado, con perspectiva de carreira, tendo en conta o seu acceso a actividades formativas, é considerada unha necesidade.
4. Constátase unha completa rutinización do deseño da oferta formativa e, por extensión, unha elevada mecanización da planificación da formación.
5. E, en síntese, considérase que falta unha visión máis estratéxica na definición da política de formación que a vincule coas condicións estruturais da Administración, a demanda de servizos por parte dos cidadáns e a realidade (condicións) dos efectivos existentes e que se enmarque nunha política máis ampla de xestión pública.

A pretensión de reunir ideas que puidesen contribuir a cubrir baleiros na actual política de formación e a identificar, en particular, o enfoque que se lles debería dar aos programas formativos permitiu albiscar as diferentes orientacións con que administrar a formación:

1. Capacitación para o posto de destino expresada en dúas vertentes:
 - a) Formación de acollida dos novos integrantes do cadro de persoal (incorporación ao primeiro posto de traballo).
 - b) Capacitación en momentos de incorporación a novos postos de traballo.
2. Capacitación para o liderado dos ocupantes de postos de traballo con funcións directivas.
3. Reconversión/capacitación para o traballo en equipo (se se asume este como un dos obxectivos de reforma estrutural na área do deseño de unidades de traballo).
4. Perfeccionamento, actualización e capacitación dos ocupantes de cargos de dirección de alto nivel.
5. Perfeccionamento e actualización dos coñecementos informáticos e das habilidades necesarias para o manexo das novas tecnoloxías, como prerequisite para o avance da posta en práctica do obxectivo da administración electrónica.
6. Capacitación dos mandos intermedios e dos postos base, na medida en que se asuma a necesidade de aumentar a descentralización de responsabilidades neles.
7. Actualización e perfeccionamento da formación do persoal responsable da xestión de recursos humanos.
8. E mellora dos coñecementos das demandas e das necesidades dos cidadáns, así como do contexto socioeconómico no cal opera a Administración da Xunta de Galicia.

A información recollida, ademais de suxerir a necesidade de tratar carencias que se poderían considerar estratéxicas, tal como máis arriba se enumeraron, chamou a atención sobre outros aspectos relacionados co deseño e o modo de executar esa política: interdisciplinabilidade, extensión da oferta de cursos a outras sedes (descentralización), incremento da participación das unidades na programación, establecemento de itinerarios formativos vinculados á carreira profesional, ou fortalecemento do intercambio de experiencias entre centros de traballo.

Á marxe destes aspectos, sen dúbida, a reconsideración do papel da *Escola Galega de Administración Pública* no seu contexto territorial, no marco de goberno multinivel en que actúa, para adaptala ás modernas concepcións da xestión pública e á riqueza de prestacións exixible na actualidade a unha institución destas características, ocupa entre estas reflexións un lugar central.

Explorado o contorno que envolve a posta en práctica da política de formación, advertidas as súas principais fraquezas e, nalgúns casos, suxeridas algunhas medidas correctoras, as seccións finais do informe proporcionaron un perfil formativo de acordo cos requirimentos da organización e dos postos de traballo.

No primeiro caso, ante a ausencia dunha declaración de obxectivos, o estándar de competencias recomendado elaborouse desde a perspectiva da eventual inclusión nas políticas de xestión pública da Administración autonómica dun conxunto de liñas de actuación baseadas en cinco eixes (planificación estratéxica, deseño da organización, recursos humanos, tecnoloxías da información e comunicación e relacións co contorno). O perfil proposto non deixou de considerar, desde unha perspecti-

va global, as necesidades que poden xurdir na organización como resultado da posible asunción por parte da Administración autonómica galega dalgunhas das principais prácticas que na actualidade seguen outras organizacións públicas sobre dimensionamento do sector público, procesos de descentralización, aplanamento das estruturas organizativas, creación de axencias, simplificación normativa, función de recursos humanos, clientelización, difusión de técnicas de avaliación, xestión do cambio e da cultura organizativa, ou goberno electrónico.

No segundo caso, o proceso de elaboración dun catálogo básico de funcións, necesario para propoñer un estándar de coñecementos e habilidades relativo ao nivel de posto de traballo, permitiu desvelar problemas importantes de percepción de roles (estrutura organizativa). Calquera das expresións elocuentes con que os empregados que colaboraron nesta investigación describiron esta anomalía (confusión e solapamento de funcións, asignación frustrada de funcións, indefinición da carga de tarefas) conduce a un déficit reiteradamente sinalado ao longo do informe: a inexistencia de catálogos en que se especifiquen as funcións e as competencias asociadas a elas. Esta é unha carencia considerable para a xestión pública, e, en particular, para a posta en práctica, en toda a súa amplitude, de proxectos de modernización, programas de xestión de calidade ou actuacións a prol do fomento das prácticas de goberno electrónico.

Malia esta falta, propúxose un estándar detallado sobre as competencias requiridas polos postos, dados os actuais deseño da organización e distribución de funcións, no que se especificou a necesidade que teñen as diferentes xefaturas e postos base de reforzar as súas competencias en dez áreas de coñecemento.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bouzas, R. (1999), *Análisis Organizativo de la Administración de una Comunidad Autónoma: Xunta de Galicia, 1982-1997*. Tese de doutoramento. Ed. en Cd-Rom. Santiago de Compostela: Universidade de Santiago de Compostela.
- Bouzas, R. (2004), "La organización administrativa de la Xunta de Galicia: 20 años de autonomía". *Working Papers*, n.º 235. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials (ICPS).
- Calvo, Mª (1998), "La Administración institucional. Los organismos públicos", en Mª Calvo (Coord.), *La Administración Pública Española*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas / Instituto Internacional de Ciencias Administrativas (Sección Española) / INAP.
- DeLeon, L., C. (2005), "Public management, democracy and politics". En Ferlie, E., Lynn, L.E. e Pollit, C., *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford: Oxford University Press.
- Fernández Albor, X. (1982), *Discurso de Investidura*. Santiago de Compostela: Xunta de Galicia.
- Ferrante, M. e Zan, S. (1994), *Il Fenomeno Organizzativo*. Roma: NIS.
- González Laxe, F. (1987), *Galicia en Marcha: Discurso da Moción de Censura ante o Parlamento*. Santiago de Compostela: Xunta de Galicia.
- González Laxe, F. (1989), *Primeiro Debate sobre o Estado da Autonomía*. Santiago de Compostela: Xunta de Galicia.
- Guy Peters, B. e Pierre, J. (2003), "Introduction: The role of public administration in governing". En Guy Peters, B. y Pierre, J. (Eds.), *Handbook of Public Administration*. Londres: Sage.
- Mintzberg, H. (1984). *La Estructuración de las Organizaciones*. Barcelona: Ariel.
- Pollit y Bouckaert, (2004), *Public Management Reform. A Comparative Analysis*. 2ª Ed. Oxford: Oxford University Press.
- Rodríguez-Arana, X. (1993), *Reforma Administrativa*. Santiago: Escola Galega de Administración Pública.
- Rodríguez Rodríguez, D. (1991), "A reforma administrativa en Galicia", *Revista Galega de Administración Pública* (REGAP), n.º 0.
- Rodríguez Rodríguez, D. (1992), *Textos para unha Reforma Administrativa*. Santiago de Compostela: Escola Galega de Administración Pública.
- Rodríguez Rodríguez, D. (1993), "Reforma e modernización da Administración Pública Galega", *REGAP*, n.º 5.
- Xunta de Galicia (1997), *La Reforma Administrativa de la Administración Autonómica de Galicia*. Santiago de Compostela: Xunta de Galicia.

Xunta de Galicia (2001), *A Avaliación do Rendemento nas Administracións Públicas: A Experiencia da Xunta de Galicia*. Santiago de Compostela: Xunta de Galicia.

Escola Galega de Administración Pública / Xunta de Galicia (2006), "Detección de necesidades formativas do persoal ao servizo da Administración autonómica: un deseño de investigación". *Documentos de Traballo*, n.º 2. Santiago de Compostela: Escola Galega de Administración Pública / Xunta de Galicia.



ANEXOS

ANEXO 1. Evolución da estrutura organizativa da Administración da Xunta de Galicia

Establecemento (1982-1983)	<ul style="list-style-type: none">– Establecemento do modelo organizativo inicial de forma incremental (sen ruptura radical co ordenamento preautonómico).– Incorporación, non planificada, de mecanismos de deseño estrutural presentes noutras entidades do contorno (Administración central).– Modificación incesante do primeiro nivel de departamentalización (número e distribución de competencias entre consellarías).– Escaseza de órganos superiores.– Articulación intradepartamental moi simple (verticalidade con escasa fragmentación horizontal).– Articulación e regulación básica das funcións das secretarías xerais técnicas (órganos inferiores mínimos; inicio actividade transversal) (D. 119/82).– Planificación da estrutura periférica con planta comarcal.– Ausencia de mecanismos estruturais de integración.– Escasa presenza de órganos asesores.– Establecemento das primeiras unidades dependentes da Presidencia (D. 7/83)– Inexistencia de sector público.
Creceamento (1983-1986)	<ul style="list-style-type: none">– Estabilización do primeiro nivel de departamentalización (consellarías) (D. 124/83; 142/83 e 151/83).– Redistribución e desconcentración competencias en órganos transversais (Orde 6/10/83; D. 9/85).– Demora na adopción dun modelo definitivo de estrutura territorial (D. 34/84).– Incremento dos centros directivos dependentes do Presidente.– Aumento do número de órganos de apoio.– Desenvolvemento de unidades transversais de planificación e coordinación.
Acomodación (1986-1990)	<ul style="list-style-type: none">– Abandono definitivo doutras opcións de estrutura organizativa.– Consolidación da estrutura dos órganos centrais.– Forte delegación de atribucións desde as titularidades das consellarías nos órganos superiores.– Diminución do número de modificacións intradepartamentais (consellarías).– Reforzo dos centros directivos dependentes do presidente.– Estabilización do número de unidades superiores e fixación do seu ordenamento interno.– Elección definición do modelo de secretaría xeral. Nova redistribución competencias entre unidades transversais (D. 391/87).– Reorganización da Administración periférica e regulación competencias órganos territoriais. Elección definitiva da estrutura periférica (D. 5/87; 412/87).– Creceamento órganos de <i>staff</i> en estrutura periférica.– Impulso á creación de órganos adscritos (organismos autónomos).– Redistribución recursos entre unidades.
Estabilidade (1990-2005)	<ul style="list-style-type: none">– Incremento da produción normativa relacionada coa regulación e formalización dos procesos internos.– Creceamento do tecido periférico.– Creceamento continuo sen alteración profunda dos mecanismos de diferenciación e integración.– Presenza de mecanismos de resistencia ao cambio.– Incremento de órganos dependentes da Presidencia.– Expansión do número de órganos asesores e entidades adscritas ás consellarías.– Aumento de consellarías.

Fonte: Adaptación (Bouzas, 1999: Anexo; Bouzas, 2004: 4-5).

ANEXO 2. Prioridades da axenda política dos gobernos autonómicos galegos en materia de xestión pública

Período	1982-1987	1987-1989	1989-2005
Contexto político (composición gobernos)	<ul style="list-style-type: none"> – Minoritario-unipartito (AP) (12/1/82-07/3/83) – Coalición-bipartito (AP+GPI) (07/3/83-15/9/83) – Coalición-bipartito (AP+GPI) (15/9/83-22/2/86) – Coalición preelectoral (AP+PDP+PL) (22/2/86-24/9/87) 	<ul style="list-style-type: none"> – Coalición-tripartito (PSOE+CG+PNG) (24/9/87-1/2/90) 	<ul style="list-style-type: none"> – Coalición-bipartito (PP+CdeG) (1/2/90-9/10/91) – Maioría-unipartito (PP) (9/10/91-2/12/93) – (2/12/93-4/12/97); (4/12/97-16/12/01); (16/12/01-_/_/05)
Problemas percibidos	<ul style="list-style-type: none"> – Burocratización da xestión e escaseza de medios – Insuficiencia institucional – Carencia dun aparato administrativo sólido – Subordinación da axenda ás negociacións da Comisión Mixta de Transferencias – Conflitividade competencial coas deputacións e concellos – Incerteza e provisionalidade – Vaga comprensión da tecnoloxía (<i>know-how</i>). 	<ul style="list-style-type: none"> – Escaseza de recursos – Falta de transferencias – Desorganización – Desconfianza dos cidadáns cara ás institucións autonómicas 	<ul style="list-style-type: none"> – Ralentización do proceso de transferencias – Credibilidade baixa das institucións autonómicas – Falta de peso no mapa autonómico. – Desgoverno da Administración autonómica
Obxectivos estratéxicos	<ul style="list-style-type: none"> – Desenvolver o Estatuto – Alcanzar o traspaso pleno de competencias – Definir o espazo de actuación da Administración nacente ante o contorno (administracións locais) – Lograr lexitimidade ante o contorno – Regular, de acordo co Estatuto de autonomía (art. 16.4), a organización da Xunta e elaborar un estatuto sobre o seu persoal 	<ul style="list-style-type: none"> – Demandar maiores recursos á Administración central – Axilizar o proceso de transferencias – Obter un sistema estable de financiamento – Aumentar a estatura institucional da Comunidade Autónoma 	<ul style="list-style-type: none"> – Impulsar o desenvolvemento da Comunidade Autónoma – Eliminar duplicidades en materia competencial (doutrina da Administración única) – Ampliar competencias e conseguir maiores transferencias – Lograr a reconciliación do Goberno autonómico cos cidadáns a través dun distanciamento do estilo de acción política respecto ás etapas precedentes. – Reforzar o apoio institucional á Administración
Obxectivos en materia de xestión pública	<ul style="list-style-type: none"> – Aproximar a Administración ao cidadán – Eliminar duplicidades de competencias coa Administración central – Coordinar as actuacións coa Administración local galega – Desburocratizar o aparato autonómico – Fixar unha sede central para a Administración autonómica – Consolidar un funcionariado propio e minimizar a conflitividade laboral derivada dos procesos de transferencias – Crear unha escola de “Administración Pública e Estudos Políticos” 	<ul style="list-style-type: none"> – Estabilizar a estrutura organizativa (órganos centrais e periféricos) – Desenvolver o sector público. – Reaxustar os medios transferidos entre os departamentos – Xestionar de forma máis eficiente – Regular a función pública – Crear unha <i>Escola Galega de Administración Pública</i> – Desenvolver normativamente o réxime interno (persoal) 	<ul style="list-style-type: none"> – Romper co modelo de Administración precedente – Incrementar a produción normativa sobre regulación de procedementos internos – Actualizar a tecnoloxía – Fortalecer a cultura organizativa. – Desenvolver en profundidade o sector público – Modernizar a Administración <ul style="list-style-type: none"> – “Regularizar” a función pública – Xestionar de forma automatizada os procedementos administrativos (SXPA) – Intensificar a atención ao cidadán – Refundir a normativa – Formar o funcionariado – Avaliar o rendemento – Racionalizar os procedementos

Fonte: Elaboración propia⁹⁸

98 Ante a total ausencia de documentos que recollan as liñas de actuación en materia de xestión pública durante o período 1982-1989, ademais da consulta dos discursos de investidura (Fernández Albor, 1982; González Laxe, 1987) e do primeiro Debate sobre o Estado da Autonomía (González Laxe, 1989), revisáronse as comparecencias parlamentarias dos respectivos gobernos. Así, os datos conseguidos, procedentes do *Diario de Sesións do Parlamento de Galicia*, foron recollidos dos seguintes números: 3 e 6 (1982); 31 e 49 (1983); 65 (1987); 3 e 9 (1986); 3 e 12 (1990).

ISBN 978-84-453-4414-9



9 788445 344149



XUNTA DE GALICIA

CONSELLERÍA DE PRESIDENCIA,
ADMINISTRACIÓNS PÚBLICAS E
XUSTIZA



Escola Galega de
Administración
Pública