

XUNTA DE GALICIA: RENOVACIÓN E PERMANENCIA DAS ELITES POLÍTICAS¹

Ramón Bouzas Lorenzo

Profesor axudante de Ciencia Política e da Administración,
Universidade de Santiago

Isabel Diz Otero

Investigadora. Departamento de Socioloxía e Ciencia Política e da Administración,
Universidade de Santiago

Celestino García Arias

Profesor asociado de Ciencia Política e da Administración, Universidade de Santiago

1. Introducción

Deixando á marxe o interese que suscitaron as elites dos partidos políticos e as elites parlamentarias, na literatura que a ciencia política e da Administración española produciu durante estas dúas últimas décadas, o estudo das elites político-administrativas atraeu a atención sostida de varios autores que traballaron en diversas liñas contributivas que non son senón un reflexo das transformacións político-administrativas que marcaron a historia recente. Desde a perspectiva actual, as contribucións dos últimos vinte anos pódense englobar en tres liñas distintas: na primeira, a de maior tradición (J. J. Linz, C. Viver, M. Baena, R. Bañón, C. Alba, M.

¹ Este estudio realizouse dentro do marco da elaboración por parte dos autores dunha base de datos de cargos da Administración da Comunidade Autónoma de Galicia que comprende os secretarios xerais e directores xerais, os conselleiros, os delegados territoriais e os cargos pertencentes ós organismos autónomos durante o período 1979-1997.

Beltrán e R. Jiménez Asensio²), pódense situar tódalas investigacións que, realizadas desde unha perspectiva xeral sobre as elites da Administración, abarcaron todo o período comprendido desde principios de século ata a actualidade e que, ademais de prestarlles unha atención especial ós cargos políticos do franquismo e da transición –período no que se concentran a maior parte das contribucións–, nos últimos anos, abordaron igualmente outras preocupacións, como son a do exame dos problemas derivados da toma de decisións, os procesos de recrutamento e a selección, ou a axenda e a influencia partidistas, dentro dun marco teórico plural no que confluíron a ciencia da Administración, a teoría das elites e a teoría dos partidos políticos; na segunda liña, con especial abundancia a partir dos anos oitenta, poderíanse encadralos estudos realizados sobre as elites da Administración local³; e finalmente, na terceira liña, por razóns históricas a máis recente das tres e a que menos contribucións reuniu ata o momento, concéntranse os traballos realizados a partir dos anos oitenta sobre as elites políticas das administracións autonómicas, interese que

Así mesmo, para a elaboración deste traballo incorporáronse algúns datos de referencia sobre o número de unidades superiores e inferiores e sobre o contingente de recursos humanos existente na Xunta de Galicia en xaneiro de 1995, extraídos das contribucións de dous dos autores ó Equipo de Rendemento Autonómico, ERA, (Comisión Interministerial de Ciencia e Tecnoloxía, SEC 94-0398). Unha versión inicial deste traballo presentouse no “III Congreso español de ciencia política e da Administración” (Salamanca, 1997).

² Entre outras obras poderíanse destacar: LINZ, J. J., “Continuidad y discontinuidad de la elite política española: de la restauración al régimen actual”, en VV.AA., *Estudios de ciencia política y sociología. Homenaje al profesor Ollero*, Madrid: Gráficas Carlavilla, 1972; VIVER, C., *El personal político de Franco (1936-1945)*, Barcelona: Vicens-Vives, 1978; JEREZ, M., *Elites políticas y centros de extracción en España (1938-1957)*, Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 1982; CAMPO, S., J. F. TEZANOS e W. SANTIN, “La élite política española y la transición a la democracia”, *Sistema*, núm. 48, 1982; BANÓN, R., *Poder de la burocracia y Cortes franquistas*, Madrid: Instituto Nacional de la Administración Pública, 1978; ALBA, C., “Administración y Política” en ALBA, C., *et al. Política y Sociedad*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1987; BAENA, M., “Reflexiones sobre la relación entre políticos y altos funcionarios” en VV.AA., *Gobierno y Administración en la Constitución*, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 1988 e “La élite española y la presencia en ella de los burócratas”, *Documentación Administrativa*, núm. 200, 1984; JIMÉNEZ ASENSIO, R., “Política y Administración: los puestos de designación política en las administraciones públicas”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 32, 1992, e *Altos Cargos y Directivos Públicos*, Oñati: Instituto Vasco de Administración Pública, 1996, ou PARRADO, S., *Las elites político-administrativas del Estado central en España (1982-1991)*, Tese de Doutoramento, Madrid, Universidade Complutense, 1995.

³ Por exemplo, CAPO, J., *et al.*, “La formación de una élite política local”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 59, 1988; BARAS, M., “Élites municipales y partidos políticos: 1983”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 76, 1992, ou MÁRQUEZ, G., “Las élites políticas locales de izquierdas en Andalucía: de la transición local a la normalización institucional”, *Revista Internacional de Sociología*, núm. 3, 1992, e “Transición local en Galicia: continuidad de las élites políticas del franquismo y renovación de los gobiernos locales”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 80, 1993.

ademais de ser compartido por autores de recoñecido prestixio nalgunha das liñas anteriores como C. Alba e R. Jiménez, reclamou a atención dunha nova xeración de investigadores, entre os despuntan os traballos realizados por J. Matas e A. Mesa⁴.

CADRO I		
I. Análise dos marcos teóricos de referencia		
Ciencia da Administración Recursos humanos nas organizacións públicas Análise das elites Análise organizativa dos partidos políticos		
Perspectiva xeral das elites na Administración con especial atención á A.C.E.	Investigación das elites políticas das comunidades autónomas	Investigación das elites políticas da Administración local
Exame da toma de decisións Estudio de procedementos de recrutamento-selección Axenda e influencia partidista		
J. J. Linz; C. Viver; M. Baena; R. Bañón; C. Alba; M. Beltrán; R. Jiménez Asensio.	C. Alba; R. Jiménez Asensio; J. Matas; A. Mesa.	J. Capó; M. Baras; G. Márquez
II. Deseño de investigación		
Contribucións teóricas + Achegas equipo ERA de Galicia + Equipo de autores. SECUENCIA DE CONSTRUCCIÓN DA BASE DE DATOS <i>Fonte básica</i> Servicio de Información ó Ciudadán (Cons. de Presidencia - Xunta de Galicia) / Feb. 1997. <i>Deseño e procesamento informático da base:</i> Equipo de investigación (Facultade Ciencias Políticas e Sociais - Universidade de Santiago) / 24-31 de marzo. 1997. <i>Eliminación de erros base de datos</i> Hemerografía (prensa; anuarios); DOQ; Servicio de información ó cidadán / Abril-agosto. 1997.		
III. Establecemento de obxectivos		
<i>Análise de altos cargos en activo en xaneiro de 1995 (secretarios xerais e directores xerais)</i> <i>Análise de 2 grupos de cargos de designación política en activo en xaneiro de 1995 (conselleiros e delegados territoriais)</i> Obtención para ámbolos dous casos de datos sobre: número de compoñentes; antigüidade en posto; tempo total de permanencia en posto e departamento de destino.		

⁴ Dentro desta última liña, con independencia dos xa abundantes traballos que de maneira xeral abordan o tema da organización das comunidades autónomas e nos que se fai referencia a este particular (C. Alba; M. Álvarez; E. Argullol; J. Botella, T. Font i Llovet), poderíanse destaca-las seguintes investigacións: ALFONSO BOZZO, A., "Los "altos cargos" de la Generalitat: ¿administradores o políticos?", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 25, 1982; MATAS, J., *op. cit.*; JIMÉNEZ ASENSIO, R. e A. MESA, *La libre designación en la Función pública vasca. Un estudio de la provisión de puestos de trabajo en las administraciones públicas*, Bilbao: Manuel Robles-Arangiz Institutua, 1993; MESA, A., "Los cargos de designación política ante el proceso de Cambio en la Administración autonómica vasca", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 91, 1996.

Coa pretensión de realizar unha modesta achega á terceira liña mencionada, o traballo que aquí se expón representa un anticipo dun estudio futuro máis extenso sobre os altos cargos da Administración da Comunidade Autónoma de Galicia e intenta axudar a paliar-la escaseza de traballos que sobre esta materia se publicaron nesta Comunidade Autónoma.

Non está de máis, sen embargo, advertir, a modo de breve observación, que o interese crecente na análise dos cargos de designación política das comunidades autónomas españolas xorde nun marco de vigor renovado, entre os estudiosos da Administración, non menos que entre os políticos, das aspiracións de reforma administrativa, impulsadas, entre outras preocupacións, pola *politización* da Administración pública, da cal a presenza dun número elevado de altos cargos nas estruturas administrativas⁵ non é senón unha máis –non a única– das manifestacións. O incremento do número de cargos de designación política e, especialmente, de altos cargos, considérase, sequera de maneira implícita, unha das deficiencias ou disfuncións das administracións públicas, aínda cando un xuízo tal é, cando menos, discutible, tanto desde o punto de vista empírico como desde o punto de vista normativo.

Desde o punto de vista normativo, téndese a desaproba-la tendencia ó esvaecemento das nun tempo supostamente nítidas fronteiras entre burocratas e políticos que se plasma no xurdimento do rol caracterizado por J. D. Aberbach, R. D. Putnam e B. A. Rockman⁶ co oxímoron *híbrido puro*, que denota aqueles cargos, máis alá do suposto evidente dos ministros –ou, para estes efectos, dos conselleiros–, de natureza dobre: desde unha perspectiva *posicional*, en canto cargos superiores da Administración, e desde a perspectiva do seu *recrutamento*, en canto provistos esoxenamente. Ese recrutamento esóxeno contravén en boa medida o principio da “neutralidade” e da “apoliticidade” da Administración pública, un dos principios dos cales, segundo A. Mastropaolo, se valeron a teoría e a práctica político-institucional da modernidade para previlo desenvolvemento, nas relacións Estado-sociedade, da lóxica do *intercambio* entre lexitimidade e consenso, por unha parte, e exercicio da autoridade, por outra⁷.

Se ben é certo que a prevención, en moitas ocasións no nome da eficiencia e da efectividade da Administración, do funcionamento da dita lóxica, e, polo tanto, da proliferación de cargos designados en atención

⁵ MESA, A., “Los cargos de designación política en las CC.AA. (Una aproximación al estudio sobre politización de las administraciones públicas)”, Comunicación presentada ó “II Congreso español de ciencia política e da administración”, Santiago de Compostela, 1996, páx. 7.

⁶ Aberbach J. D., R. D. Putnam e B. A. Rockman, *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1981, páxs. 16 e segs.

⁷ MASTROPAOLO, A., *Il Ceto Politico*, La Nuova Italia Scientifica, 1993, Roma, páxs. 15 e segs.

a criterios predominantemente políticos, representa un empeño meritório, non o é menos que a "funcionarización" da política, ocasionada, en parte, pola necesaria expansión da intervención pública nas sociedades postindustriais, constitúe unha tendencia inaceptable para certas concepcións da democracia a teor das cales eficiencia e efectividade non son fins contradictorios, senón complementarios, da receptividade (*responsiveness*) democrática.

Pode entenderse, respecto disto, que os cargos de designación política son instrumentos que lles permiten garantir ós partidos políticos un mínimo de control sobre a Administración e neste sentido boa parte deles son, máis que actores administrativos, "actores partidistas", en canto gozan de lexitimación (directa ou indirecta) para intervenir no sistema político sobre a forza de exercer poder organizativo no partido⁸. Concretamente, certos politólogos puxeron de relevo que a concepción da democracia como *Gobierno de partido* esixe, para que a eficacia do partido gobernante sexa efectiva, que o número dos membros do partido designados para cargos públicos sexa o bastante amplo para permitirlles participar en moitos aspectos do Goberno⁹, ou que as decisións gobernamentais sexan adoptadas por individuos elixidos en eleccións partidistas ou por individuos nomeados por e responsables ante eles, de modo que a burocracia non dispoña de capacidade autónoma de elaboración de políticas¹⁰.

Tamén desde o punto de vista empírico podería cuestionarse o receo cara á *politización* da Administración manifestada no incremento de altos cargos, dado que (insistindo en algo que non por sabido se acostuma a descoidar), lonxe de poder postular por definición qué valores, actitudes e comportamentos destes están determinados en exclusiva polo mecanismo do seu recrutamento, é preciso examinar se, e ata qué punto, é así ou se, polo contrario, tamén os criterios de eficiencia e de efectividade rexen a súa participación na adopción das decisións que lles competen, todo iso na marxe de que tampouco é admisible soste sen verificación empírica que a lóxica da política é por necesidade disfuncional para a Administración pública, salvo que se pretenda, nun exercicio de negligencia conceptual, connota-lo concepto de política con atributos como as prácticas clientelistas, ou corruptas, ou de patrimonialización ou colonización da Administración pola "clase política", que non son senón adherencias que os estudiosos da política e da Administración pública han de se-los primeiros en gazar da noción de política.

⁸ VASALLO, S., *Il Governo di Partito in Italia*, Il Mulino, Boloña, 1994, páxs. 52 e segs.

⁹ ROSE, R., "The variability of Party Government: A Theoretical and Empirical Critique", *Political Studies*, núm. 17, 1969, páxs. 413-445.

¹⁰ KATZ, R., "Party Government: A Rationalistic Conception", en CASTLES F. G., e WILDENMANN R., (comps.), *Visions and Realities of Party Government*, De Gruyter, Berlín e Nova York, 1986, páxs. 31- 71.

2. Funcións dos cargos de designación política e situación estrutural

Seguindo o criterio que outros autores empregan para distinguir os grupos de persoal que concorren na Administración¹¹ (altos cargos de designación política; nivel semiprofesional de postos de libre designación e persoal funcionario propiamente dito), no presente traballo realízase un exame do primeiro dos grupos mencionados e dun colectivo, os delegados territoriais, en representación do segundo grupo relativo ós cargos semiprofesionais.

Establecendo un linde entre as unidades superiores e inferiores situado entre as direccións xerais e as subdireccións xerais, a excepción dos delegados territoriais, os cargos de designación política ós que se refire este traballo están á fronte das unidades superiores da Administración da Comunidade Autónoma tanto no que atinxe ás tarefas de goberno (consello¹², presidencia da Comunidade Autónoma¹³ e consellerías) como ás actividades puramente administrativas, centradas no mantemento da actividade dos departamentos e fixación das súas prioridades (secretarías xerais e direccións xerais).

Deixando a un lado a descrición detallada das atribucións do Consello e do Presidente¹⁴, é preciso aclarar sucintamente o tipo de funcións desenvolvidas, por un lado, polos conselleiros, secretarios xerais e directores xerais e, por outro lado, polos subdirectores xerais e os delegados territoriais, apéndice da actividade periférica das consellerías.

¹¹ Vid. MESA, A., "Los cargos de designación política ante el proceso de cambio en la Administración autonómica vasca", *Revista de Estudios Políticos*, num. 91, 1996, páx. 171.

¹² Como sucede no caso das demais administracións autonómicas, a amplitude das atribucións de dirección administrativa que posúe o Consello está condicionada polas competencias administrativas a disposición do presidente e pola fragmentación xerencial que supón a concorrencia, neste órgano superior, dos conselleiros como responsables da actividade sectorial, vertical e transversal da Administración da Comunidade Autónoma.

¹³ Ata a súa supresión (Decreto 16/90, *DOG* núm. 27/90), durante a 1ª e a 2ª lexislatura existiu unha vicepresidencia: na 1ª lexislatura (Vid. Decreto 147/82, *DOG* núm. 36/82) tratábase dunha vicepresidencia de coordinación administrativa e relacións coa Administración central que tiña baixo a súa responsabilidade a Asesoría Xurídica Xeral; na 2ª lexislatura dependía dela un gabinete técnico con nivel orgánico de dirección xeral (Vid. decretos 15/86, *DOG* núm. 44/86; 350/86, *DOG* núm. 226/86 e 371/86 *DOG* núm. 230/86); finalmente, durante a etapa de Goberno tripartito dependeron da vicepresidencia unha secretaría xeral (nivel orgánico de dirección xeral) e unha dirección xeral do gabinete técnico da vicepresidencia.

¹⁴ Vid. Lei 1/83, do 22 de xaneiro (*DOG* núm. 23/83), reguladora da Xunta e do seu presidente reformada mediante Lei 11/88, do 10 de outubro (*DOG* núm. 208/88).

A semellanza doutras administracións autonómicas¹⁵, a actividade cotiá das consellerías artículase ó redor das secretarías xerais¹⁶ e das direccións xerais, os titulares das cales comparten xunto co conselleiro o común denominador de exercer cargos de alta responsabilidade ós que se accede a través de procesos de selección simplificados, baseados en mecanismos de elección políticos. En concreto, as tarefas que desenvolve a secretaría xeral¹⁷, dependente orgánica e funcionalmente do titular da consellería, centradas na supervisión, coordinación e mantemento da garantía de operatividade do departamento, posúen unha clara orientación transversal e interna, en contraste coa tendencia xeneralizada –coa excepción das actividades que levan adiante os órganos superiores das consellerías de Presidencia e Economía, fundamentalmente– á externalización, máis alá dos límites da propia consellería, do produto das iniciativas emprendidas polas direccións xerais.

As direccións xerais engarzan o dominio de recursos e criterios de decisión políticos controlados polos órganos superiores coa esfera puramente semiprofesionalizada ou burocratizada da consellería (subdireccións xerais, servicios, seccións e negociados¹⁸). A partir da intervención das subdireccións xerais, diríxense, contrólanse e execútanse os proxectos e políticas programados desde os órganos máis elevados da consellería e que levan adiante as unidades inferiores¹⁹.

¹⁵ Como indican RAMIÓ C., e J. SUBIRATS, a estruturación básica dos órganos superiores e inferiores reproducíase dun modo idéntico entre as diversas administracións autonómicas españolas, coa excepción da existencia eventual de mínimas variacións que afectan tanto á denominación como ás actividades que desenvolven estas unidades. Vid. RAMIÓ C. e J., SUBIRATS, "Los aparatos administrativos de las Comunidades Autónomas", *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 45-II, páxs. 158-159.

¹⁶ No caso da Xunta de Galicia, a denominación tradicional de "Secretaría Xeral Técnica" deu paso durante a modificación da estrutura orgánica das consellerías que se levou adiante no inicio da 3ª lexislatura (Decreto 15/90, DOG núm. 27/90) á denominación simplificada de "Secretaría Xeral", mantendo, sen embargo, as funcións que a este tipo de unidade se lle atribuían nas lexislaturas precedentes. Agora ben, si procede advertir, non obstante, que xa desde 1982 (Vid. decretos 119/82, DOG núm. 23/82 e 291/93, DOG núm. 238/93) tanto as secretarías xerais técnicas como as secretarías xerais posteriores sempre tiveron rango orgánico de dirección xeral.

¹⁷ Vid. D. 119/82 (DOG, núm. 23/82).

¹⁸ Como poñen de manifesto algúns decretos de establecemento da estrutura orgánica dalgunhas consellerías, confirmados polas relacións de postos de traballo (Vid. RPT 1994, DOG núm. 108/94), nalgunhas delegacións territoriais e organismos autónomos a denominación "servicio", "sección" e "negociado" é substituída por outra equivalente de "división", "área" e "unidade".

¹⁹ Na data que se empregou como referencia para a obtención dos datos que aquí se expoñen, as 1068 unidades que conformaban os órganos inferiores dos servicios centrais da Xunta de Galicia distribuíanse do seguinte xeito: 111 subdireccións xerais, 219 servicios, 382 seccións e 356 negociados.

Respecto dos representantes territoriais²⁰, anque mediante Decreto 142/83 foron xa estruturadas e reguladas as unidades fundamentais da Xunta de Galicia, os órganos da Administración periférica e as súas funcións, non se trataron ata o seguinte ano (Decreto 172/84) e non quedaron definitivamente reorganizados ata 1987 (Decreto 5/87). Con mínimas variacións desde entón, a Administración periférica da Xunta de Galicia estruturouse en tres niveis: delegacións provinciais, comarcais e locais.

En cada provincia existe unha delegación provincial de cada departamento –salvo no caso da Consellería de Pesca, Marisqueo e Acuicultura– na que se integran tódolos órganos e servicios do mesmo. Excepcionalmente, en virtude da presión demográfica e circunstancias especiais que reúnen algunhas cidades que carecen da condición de capital provincial, o Consello da Xunta pode establecer outro tipo de delegacións territoriais co mesmo rango, funcións e competencias cás delegacións territoriais²¹.

Á fronte de cada delegación territorial existe un delegado²² que, ó depender orgánica e funcionalmente do departamento que representa, é nomeado e cesado por decreto da Xunta por proposta do conselleiro correspondente. Con independencia das competencias ou atribucións que as leis e demais disposicións xerais lles confiren ou lles deleguen os conselleiros, entre os propósitos fundamentais dos delegados territoriais encóntranse: a representación oficial do departamento ante as autoridades, organismos e entidades provinciais e locais; a dirección, coordinación e impulso da política do departamento na provincia; a supervisión e seguimento das actividades dos servicios e da delegación, asumindo a plena representación, dirección e xestión destes; e o desempeño da xefatura superior de persoal respecto de tódolos órganos e servicios provinciais do departamento correspondente.

Pola súa parte, as delegacións comarcais da Xunta de Galicia, establecidas progresivamente, préstallles servicios de rexistro xeral, información e asistencia ós administrados, así como calquera outro que lle atribúen os órganos competentes. As delegacións comarcais integran, na súa organización territorial as delegacións locais correspondentes á comarca na que se establecen. Estas últimas fíxanse naquelas localidades que deter-

²⁰ Fonte: decretos 5/87 (DOG núm. 15/87); 412/87 (DOG núm. 220/87) e 244/90 (DOG núm. 79/90).

²¹ En xaneiro de 1995, catro consellerías -Economía e Facenda; Industria e Comercio; Pesca, Marisqueo e Acuicultura e Familia, Muller e Xuventude- posuían algunha delegación territorial non coincidente coas capitais de provincia.

²² Para poder ser nomeado delegado provincial, o candidato, segundo Decreto 244/90 (DOG núm. 79/90), debe cumprir algún dos seguintes requisitos: ser funcionario de carreira de calquera Administración pública pertencente a corpos ou escalas de funcionarios integrados nos grupos A ou B previstos no art. 19 da Lei de función pública de Galicia, 4/88 do 26 de maio, e estar en posesión de título universitario.

mina o Consello da Xunta de Galicia e, a semellanza das delegacións comarcais, préstanlles, fundamentalmente, servicios de información e asistencia ós administrados.

Os delegados comarcais e locais dependen orgánica e funcionalmente do delegado provincial da Consellería de Presidencia e son nomeados entre os funcionarios *destinados á Comunidade Autónoma*.

3. Cargos de designación política: compoñentes, destino, antigüidade e permanencia no cargo

O estudio que aquí se expón realizouse tomando como data de referencia para a recollida de datos o 1 de xaneiro de 1995. Considerando o número total de cargos de designación política existente nesa data (en total 217, sendo 62 os altos cargos e 155 os cargos semiprofesionais), a táboa 1²³ mostra que o grupo dos subdirectores xerais resulta se-lo colectivo máis numeroso entre os cargos de designación política con 111 compoñentes distribuídos entre as 11 consellerías²⁵. No grupo de directores

TÁBOA I

	Secretarios xerais (A)	Directores xerais (B)	Total (A+B)	Subdirec. xerais (C)	Delegados territoriais (D)	Total (C+D)
Presidencia ²⁴	7	3	10	14	4	18
Economía	1	4	5	20	5	25
Política Territorial	1	3	4	11	4	15
Educación	1	5	6	10	4	14
Industria	1	2	3	6	4	10
Agricultura	1	3	4	13	4	17
Cultura	1	3	4	7	4	11
Sanidade	1	2	3	7	4	11
Pesca	1	3	4	7	3	10
Xustiza	1	3	4	9	4	13
Familia	1	3	4	7	4	11
Total	17	34	51	111	44	155

²³ Ó número total de altos cargos que aparecen na táboa habería que engadirlle os 11 conselleiros, que si se teñen en conta nas táboas posteriores. A lista de consellerías –os nomes das cales aparecen neste caso simplificados– corresponde a que, segundo Decreto 291/93 (DOG núm. 238/93), existía en xaneiro de 1995.

²⁴ Inclúense en Presidencia os compoñentes pertencentes ós centros directivos dependentes do presidente. Esta é a razón pola que aparece un número tan elevado de secretarios xerais (7) dos cales 1 lle corresponde á Consellería de Presidencia e 6 ós centros directivos dependentes do presidente.

²⁵ O número de delegados territoriais por consellería oscila entre os 5 de Economía e Facenda e os 3 de Pesca, Marisqueo e Acuicultura.

xerais (34), a Consellería de Educación é a que dispón, con 5 unidades, do maior número, fronte ás 2 que posúe Sanidade como reflexo da cesión ó Sergas –organismo autónomo adscrito– doutras 4 direccións xerais.

No que concerne ó número de meses que os cargos de designación política examinados levaban no seu posto na data de recollida de datos (antigüidade), a táboa 2 ofrece varios datos de interese²⁶.

	Conseleiros (A)	Secretarios xerais (B)	Directores xerais (C)	Total (A+B+C)	% (A+B+C)	Delegados territoriais (D)	% D
0-12	5	13	24	42	70	21	51,2
13-24	0	1	1	2	3,33	1	2,43
25-36	0	0	0	0	0	0	0
37-48	2	2	3	7	11,6	2	4,87
49-60	4	1	4	9	15	16	39
61-72	0	0	0	0	0	0	0
73-84	0	0	0	0	0	1	2,43
85-96	0	0	0	0	0	0	0
97-108	0	0	0	0	0	0	0
Total	11	17	32	60	100%	41	100%

Para empezar, só 5 dos 11 conselleiros tiñan unha antigüidade de entre 0 e 12 meses, o cal implica o seu nomeamento no momento de tránsito da 3ª á 4ª lexislatura; os 6 restantes, cunha antigüidade comprendida entre 37 e 60 meses, foran nomeados durante a primeira metade da terceira lexislatura, catro deles xusto despois do inicio desta. No que concerne ós secretarios xerais, os datos revelan que, a diferenza dos conselleiros, co inicio da 4ª lexislatura se produce un relevo de case o 76,4% dos postos, mostrando estes, polo tanto, unha antigüidade máxima dun ano; os 4 restantes foron nomeados ó longo da 3ª lexislatura. No caso dos directores xerais obsérvase un fenómeno similar: o 75% teñen unha antigüidade que non supera os 12 meses, mentres que o nomeamento do 25% restante se produce durante a 3ª lexislatura.

Se se lles presta atención ás porcentaxes totais, obsérvase que o 70% dos altos cargos e conselleiros non supera os 12 meses de antigüidade, mentres que, aproximadamente, o 26%, alcanza unha antigüidade de 37 a 60 meses, foron nomeados, en consecuencia, durante a primeira metade da 3ª lexislatura.

En definitiva, sumando os nomeamentos efectuados durante a 3ª lexislatura ponse de relevo que só o 29%, aproximadamente, dos altos

²⁶ Nas táboas 2, 3 e 4 faltan por examinar 2 directores xerais e 3 delegados provinciais.

cargos e conselleiros que ocupaban un posto durante a 3ª lexislatura permanecerá no seu destino durante a 4ª lexislatura, renováse, en consecuencia, o 71%.

Para rematar coa táboa de antigüidade, no que se refire ós delegados territoriais, os datos indican que o número de nomeamentos se reparte, practicamente, a partes iguais, entre os 12 meses que transcorreran da 4ª lexislatura e ó longo da 3ª lexislatura, sendo o 39% nomeado no inicio desta. En relación con este grupo, se, en xeral, os cargos anteriormente examinados non teñen unha antigüidade maior de 60 meses (como xa se comentou, trátase do límite que marca o inicio da 3ª lexislatura), curiosamente, a única excepción provén do colectivo dos delegados territoriais, no que se dá o caso dun cargo nomeado durante o período de goberno tripartito da 2ª lexislatura.

No que atinxe ó comentario da táboa 3, relativa ó número de meses de permanencia no posto dos cargos contabilizados na táboa 2, realizouse unha busca de datas de cesamento desde os meses posteriores ó 1 de xaneiro de 1995 ata o 25 de agosto de 1997 (data límite do estudio e peche da 4ª lexislatura) e extraéronse os seguintes resultados.

TÁBOA 3							
	Conselleiros (A)	Secretarios xerais (B)	Directores xerais (C)	Total (A+B+C)	% (A+B+C)	Delegados provinciais (D)s	% D
0-12	0	0	1	1	1,6	0	0
13-24	0	0	8	8	13,3	6	14,6
25-36	2	5	8	15	25	6	14,6
37-48	3	8	7	18	30	9	21,9
49-60	1	2	2	5	8,3	1	2,43
61-72	1	0	2	3	5	1	2,43
73-84	1	1	2	4	6,6	6	14,6
85-96	3	1	2	6	10	11	26,8
97-108	0	0	0	0	0	1	2,43
Total	11	17	32	60	100%	41	100%

Fronte á distribución uniforme dos conselleiros por períodos de permanencia no cargo entre 25 e 96 meses (8 anos), os secretarios e directores xerais presentan unha situación diferente: o 76% dos secretarios xerais e o 75% dos directores xerais permanece no posto durante un período aproximado que comprende entre un e catro anos, porcentaxes e tempo que contrastan cos que presenta o grupo de delegados territoriais, colectivo no que se comproba que o número de cargos que se manteñen dun a catro anos (51,2%) e os que superan este intervalo (48,7%) é practicamente similar. Para este último grupo, a táboa mostra que o 14,6% alcanza os dous anos de permanencia; o 21,9% chega ós catro anos e, a

diferencia do que sucede no caso de secretarios e directores xerais, o 26,8% dos delegados territoriais permanecerán no cargo durante oito anos.

Da lectura global da táboa 3 extráense as seguintes conclusións: primeiro, observando os datos acumulados dos altos cargos e conselleiros (A+B+C), confírmase que só o 1,6% permanece en activo menos dun ano, mentres que, aproximadamente, o 13,3% ocupa o posto entre un e dous anos, o 11,6% alcanza os catro anos e o 3,2% logra manterse ata os oito; segundo, o grupo de delegados territoriais é o que mostra maior estabilidade e menor rotación no cargo de tódolos analizados; e, por último, os resultados poñen de manifesto que as etapas de permanencia evidencian en tódolos grupos analizados a presenza duns intervalos nos que o continxente de cargos que alcanza esa permanencia é maior: de dous a catro anos e de seis a oito anos.

TÁBOA 4

	Activos	%	Cesados	%	Total
(A) Conselleiros	7	63,6	4	36,3	11
(B) Secretarios xerais	11	64,7	6	35,2	17
(C) Directores xerais	13	40,6	19	59,3	32
Total (A+B+C)	31	51,6	29	48,3	60
(D) Delegados territoriais	26	63,4	15	36,5	41
Total	57	56,4	44	43,5	101

Para finalizar, como información complementaria da táboa de permanencia, a táboa 4 mostra a situación dos cargos analizados ó peche da 4ª lexislatura: dos 101 cargos analizados desde o 1 de xaneiro de 1995, só 57 (56,4%) permanecían en activo, e foron cesados polo tanto 44 (43,5%); o grupo dos secretarios xerais era o que presentaba maior porcentaxe de cargos en activo (64,7%), moi próximo ó índice de conselleiros e delegados territoriais e fronte ó continxente de directores xerais, no que só permanecían en activo o 40,6%.

4. Apuntamentos para un desenvolvemento futuro da investigación


Ó redor da interpretación destes resultados, lamentablemente, dado o estreito intervalo de tempo que cobre este estudio, non é posible determina-la influencia dalgúns factores non estudados (cambios estruturais como condicionadores da rotación, antigüidade e permanencia no posto dos cargos de designación política ou influencia doutro tipo de factores políticos ou conxunturais) nos resultados obtidos. Sen dúbida, os datos

actuais non só aconsellan, nun futuro próximo, estenderlle este exame ó resto das lexislaturas, senón tamén completa-la investigación con novos aspectos non estudados no presente traballo como:

1. Análise da creación ou supresión de consellerías, e dentro delas as súas unidades superiores e inferiores, que, por razóns de asimilación de competencias, traspasos, estratexia política ou simplificación (racionalización) administrativa poden alterar estruturalmente, á alza ou á baixa, os resultados observados nas porcentaxes de cargos en activo e cesados.

2. Ampliación do estudio a cada unha das lexislaturas, tomando como referencia a situación dos cargos ó inicio de cada unha delas.

3. Estudio da rotación dos cargos por diferentes unidades e ampliación das dimensións de análise (sexo, grupos de idade, militancia política e participación parlamentaria).

Así mesmo, resultaría sumamente interesante a elaboración dun estudio comparativo realizado con equipos doutras comunidades autónomas que, baseado na análise das dimensións aquí mencionadas, permitiría a detección de fenómenos comúns ou factores potencialmente vinculados co momento de desenvolvemento organizativo e político de cada unha das comunidades. 

Bibliografía

- ABERBACH, A. D., R. D., PUTNAM, e B. A., ROCKMAN, *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*, Harvard University Press, Cambridge, Mass, 1981.
- BAENA, M., "Reflexiones sobre la relación entre políticos y altos funcionarios" en VV.AA., *Gobierno y Administración en la Constitución*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1988.
- JIMÉNEZ ASENSIO, R., "Política y Administración: los puestos de designación política en las administraciones públicas", *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 32, 1992.
- KATZ, R., "Party Government: A Rationalistic Conception", en CASTLES, F. G. e R., WILDENMANN (comps.), *Visions and Realities of Party Government*, De Gruyter, Berlín e Nova York, 1986.
- MASTROPAOLO, A., *Il Ceto Politico*, La Nuova Italia Scientifica, Roma, 1993.
- MATAS, J., *Las élites políticas de la Administración*, Cedecs, Barcelona, 1996.
- MESA, A., "Los cargos de designación política ante el proceso de cambio en la Administración autonómica vasca", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 91, 1996, páxs. 169-199
- "Los cargos de designación política en las CCAA. (Una aproximación al estudio sobre politización de las Administraciones públicas)", comunicación presentada ó "II Congreso español de ciencia política y de la Administración", Santiago de Compostela, 1996; "Los cargos de designación política ante el proceso de cambio en la Administración autonómica vasca" comunicación presentada ó "I Congreso español de ciencia política y de la Administración", Bilbao, 1994.
- RAMIÓ, C., *Teoría e práctica do cambio organizativo na Administración pública*, EGAP, Santiago de Compostela, 1996.
- RAMIÓ, C. e J. Subirats, "Los aparatos administrativos de las comunidades autónomas (1980-1995): entre el mimetismo y la diferenciación", *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 45-II, 1996, páxs. 151-181.
- ROSE, R., "The Variability of Party Government: A Theoretical and Empirical Critique", *Political Studies*, núm. 17, 1969, páxs. 413- 445.
- VASALLO, S., *Il Governo di Partito in Italia*, Il Mulino, Boloña, 1994.

**ANEXO I:
TÁBOA DE ANTIGÜIDADE POR CONSELLERÍA**

		Número de meses													Total
		0-6	7-12	13-18	19-24	25-30	31-36	37-42	43-48	49-54	55-60	61-66	67-72	73-78	
C P A P (1)	C. (a)										1				1
	S. X. (b)		3		1			2			1				7
	D. X. (c)		1					1			2				4
	D. P. (d)										4				4
	Total		4		1			3			8				16
C E F (2)	C.										1				1
	S. X.		1												1
	D. X.		1							1					2
	D. P.	1				1			1	1				1	5
	Total	1	2			1			1	1	2			1	9
C P T O P U (3)	C.										1				1
	S. X.		1												1
	D. X.		3												3
	D. P.		4												4
	Total		8								1				9
C E O U (4)	C.										1				1
	S. X.		1												1
	D. X.	4													4
	D. P.										4				4
	Total	4	1								5				10
C I C (5)	C.		1												1
	S. X.		1												1
	D. X.	1							1						2
	D. P.										4				4
	Total	1	2						1		4				8
C A G M (6)	C.							1							1
	S. X.		1												1
	D. X.				1						2				3
	D. P.		2								2				4
	Total		3		1			1			4				9
C C (7)	C.		1												1
	S. X.		1												1
	D. X.	1	2												3
	D. P.	1	2												3
	Total	2	6												8
C S S (8)	C.							1							1
	S. X.		1												1
	D. X.	1	2												3
	D. P.	1	4												5
	Total	2	7					1							10

Número de meses

		0-6	7-12	13-18	19-24	25-30	31-36	37-42	43-48	49-54	55-60	61-66	67-72	73-78	Total
C P M A (9)	C.		1												1
	S. X.		1												1
	D. X.		2												2
	D. P.		1						1	1					3
	Total		5						1	1					7
C X I R L (10)	C.		1												1
	S. X.		1												1
	D. X.	2	2												4
	D. P.		3												3
	Total	2	7												9
C F M X (11)	C.		1												1
	S. X.		1												1
	D. X.		2												2
	D. P.		2												2
	Total		6	6											6

NOTAS:

- (1) Consellería de Presidencia e Administración Pública.
- (2) Consellería de Economía e Facenda.
- (3) Consellería de Política Territorial, Obras Públicas e Urbanismo.
- (4) Consellería de Educación e Ordenación Universitaria.
- (5) Consellería de Industria e Comercio.
- (6) Consellería de Agricultura, Gandería e Montes.
- (7) Consellería de Cultura.
- (8) Consellería de Sanidade e Servicos Sociais.
- (9) Consellería de Pesca, Marisqueo e Acuicultura.
- (10) Consellería de Xustiza, Interior e Relacións Laborais.
- (11) Consellería de Familia, Muller e Xuventude.

- (a) Conselleiro.
- (b) Secretario xeral.
- (c) Director xeral.
- (d) Delegado provincial.

**ANEXO II:
TÁBOA DE PERMANENCIA POR CONSELLERÍA**

		Número de meses									
		0-12	13-24	25-36	37-48	49-60	61-72	73-84	85-96	97-108	Total
C P A P (1)	C. (a)								1		1
	S. X. (b)			1	2	2	1		1		7
	D. X. (c)				1		2		1		4
	D. X. (d)							1	3		4
	Total			1	3	2	3	1	6		16
C E F (2)	C.								1		1
	S. X.				1						1
	D. X.				1	1					2
	D. P.			1		1		2		1	5
	Total			1	2	2		2	1	1	9
C P T O P U (3)	C.								1		1
	S. X.				1						1
	D. X.			1	2						3
	D. P.		2	2	2						4
	Total		2	1	5				1		9
C E O U (4)	C.							1			1
	S. X.			1							1
	D. X.	1	1	2							4
	D. P.							2	2		4
	Total	1	1	3				3	2		10
C I C (5)	C.				1						1
	S. X.				1						1
	D. X.			1				1			2
	D. P.								4		4
	Total			1	2			1	4		8
C A G M (6)	C.						1				1
	S. X.				1						1
	D. X.					1		1	1		3
	D. P.		2						2		4
	Total		2		1	1	1	1	3		9
C C C (7)	C.			1							1
	S. X.			1							1
	D. X.		1	2							3
	D. P.			2	1						3
	Total		1	6	1						8
C S S (8)	C.					1					1
	S. X.			1							1
	D. X.		2		1						3
	D. P.		2		3						5
	Total		4	1	4	1					10

Número de meses

		0-12	13-24	25-36	37-48	49-60	61-72	73-84	85-96	97-108	Total
C P M A (9)	C.				1						1
	S. X.			1							1
	D. X.		1	1							2
	D. P.		1				1	1			3
	Total		2	2	1		1	1			7
C X I R L (10)	C.			1							1
	S. X.				1						1
	D. X.		1	2	1						4
	D. P.			1	2						3
	Total		1	4	4						9
C F M X (11)	C.				1						1
	S. X.				1						1
	D. X.		2								2
	D. P.			1	1						2
	Total		2	1	3						6

NOTAS:

- (1) Consellería de Presidencia e Administración Pública.
- (2) Consellería de Economía e Facenda.
- (3) Consellería de Política Territorial, Obras Públicas e Urbanismo.
- (4) Consellería de Educación e Ordenación Universitaria.
- (5) Consellería de Industria e Comercio.
- (6) Consellería de Agricultura, Gandería e Montes.
- (7) Consellería de Cultura.
- (8) Consellería de Sanidade e Servizos Sociais.
- (9) Consellería de Pesca, Marisqueo e Acuicultura.
- (10) Consellería de Xustiza, Interior e Relacións Laborais.
- (11) Consellería de Familia, Muller e Xuventude.

- (a) Conselleiro.
- (b) Secretario xeral.
- (c) Director xeral.
- (d) Delegado provincial.

Listado de cadros e táboas

CADRO 1: Proceso de elaboración da investigación

TÁBOA 1: Número de altos cargos e cargos de designación política por consellería.
Fonte: elaboración propia.

TÁBOA 2: Antigüidade do nomeamento dos cargos de designación política (x núm. meses). (Contabilízase na antigüidade o número de meses que cada cargo levaba no seu posto no momento da recollida de datos. Tendo en conta que esta recollida se realizou tomando como referencia o 1 de xaneiro de 1995 (4ª lexislatura), os segmentos temporais ofrecen a seguinte información: aqueles individuos, a antigüidade dos cales comprende o segmento de meses 13-60 foron nomeados durante a 3ª lexislatura; aqueles cunha antigüidade comprendida entre 61 e 87 meses foron nomeados durante a etapa de Goberno tripartito da 2ª lexislatura; os que contan cunha antigüidade superior, entre 87 e 108, foron nomeados durante a 2ª lexislatura previa ó Goberno tripartito. A identificación na táboa dos límites de cada un destes períodos realizouse mediante dobre subliñado). Fonte: elaboración propia.

TÁBOA 3: Tempo total de permanencia no cargo (x núm. de meses). (Considera o tempo total de permanencia como o número de meses que os suxeitos permanecen no cargo (antigüidade + núm. de meses transcorridos desde a data de recollida de datos ata a data de cesamento). Fonte: elaboración propia.

TÁBOA 4: Situación dos cargos examinados en 1995 ó peche da 4ª lexislatura (agosto 1997). Fonte: elaboración propia.