

PROCESOS DE AGENCIALIZACIÓN EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS:

¿PROBLEMA O SOLUCIÓN PARA LA GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS EN GALICIA?

Briones Gamarra, Oscar y Varela Álvarez, Enrique José

Universidade de Vigo (oscarbriones@uvigo.es // evalvarez@uvigo.es)

RESUMEN

Las Administraciones públicas han tenido que aprender, de forma acelerada, a trabajar en entornos de máxima escasez y alta inestabilidad propiciados por el advenimiento de la crisis iniciada en el año 2008. Este retorno de algunos de los factores que motivaron la crisis fiscal de los años 70, ha hecho resurgir fórmulas organizativas propias del enfoque de la Nueva Gestión Pública, que, como las agencias departamentales, se orientan a la eficacia, la eficiencia y el control de resultados siguiendo procedimientos funcionales altamente especializados.

Lejos de una evaluación holística de la gestión de las agencias, esta ponencia se orienta, desde la perspectiva del estudio de caso, al análisis de la incidencia de este tipo de entes sobre los empleados públicos y el propio sistema de gestión de recursos humanos. Para ello se ha aplicado un análisis normativo, funcional y organizativo, y una perspectiva de aproximación neoinstitucional al proceso de desestructuración de la organización matriz.

PALABRAS CLAVE: Agencias, organización matriz, empleados públicos, gestión de recursos humanos.

AUTORES:

Oscar Briones Gamarra es Licenciado y Doctor en Ciencias Políticas y de la Administración (USC), además de Licenciado en Derecho (UNED), y Máster en gestión de ONG's y servicios sociales (USC). Comparte su labor como Profesor de la Universidade de Vigo (Área de Ciencia Política – Grado en Dirección y Gestión Pública – Máster en Dirección Pública y Liderazgo institucional) con su actividad profesional en la Administración. Sus principales investigaciones y publicaciones tratan sobre recursos humanos, dirección pública, políticas públicas, y calidad.

Jose Enrique Varela Álvarez es Licenciado en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad Complutense de Madrid y Doctor en "Gobierno y Administración Pública". Ejerce como profesor Contratado Doctor del Área de Ciencia Política y de la Administración, con docencia en el Grado en Dirección y Gestión Pública y el Máster en Dirección Pública y Liderazgo Institucional (ambos de la Universidade de Vigo). Es coordinador académico e investigador del Observatorio de Gobernanza G³. Sus líneas de investigación versan sobre gestión y servicios públicos, gobernanza y cooperación transfronteriza.

ÍNDICE

PRESENTACIÓN. 1. INTRODUCCIÓN: GÉNESIS DEL MODELO DE AGENCIALIZACIÓN. 2. EL CASO DE GALICIA. 2.1. LA “PATH DEPENDENCE” DEL PROCESO. 2.2. NIVEL DE ANÁLISIS NORMATIVO. 2.3. ANÁLISIS GENERAL DE LA INCIDENCIA DEL MODELO DE AGENCIA SOBRE LA GESTIÓN DEL PERSONAL (2010-2012). 3. CONCLUSIONES. BIBLIOGRAFÍA

PRESENTACIÓN

El propósito de la presente ponencia es analizar las consecuencias efectivas y potenciales que está suponiendo la creación de agencias públicas en la dimensión de la gestión de recursos humanos, o lo que es lo mismo: sobre lo que aporta en sus prácticas (selección, nombramiento, evaluación, formación...) el proceso de agencialización, pero también sobre lo que podría llegar a influir en la modificación del propio sistema de gestión de personas en una organización pública autonómica en España. Esta nueva orientación “agencializadora” no es, como se sabe, un movimiento original, sino de enorme expansión ya en los años ochenta y noventa en los países de la OCDE y aún de plena actualidad (OCDE, 2002; 2004).

Los objetivos de esta investigación responden a cuestiones como: ¿Tiene el modelo de agencias alguna consecuencia directa sobre las condiciones de trabajo de los empleados públicos?, ¿A través de los procesos de agencialización se tiende a la funcionarización o a la laboralización del empleo público?, ¿Constituyen las agencias una forma de elusión del modelo tradicional de función pública? ¿Se está incubando la creación de un nuevo “genotipo” (clasificación) de empleado público, con un estatuto específico diferente al tradicional?

Dichos objetivos son afrontados desde el enfoque teórico del neoinstitucionalismo en el Estado autonómico español (Dimaggio y Powell, 1999: 33-75; Salvador, 2001: 1-19; Ramió y Salvador, 2002: 11-22), aplicado específicamente para el subsistema de la gestión de recursos humanos (Salvador, 2005: 129-15) y para el caso de la Administración autonómica de Galicia (Chetty, 1996; Coller, 2000; Ramió, 1996; Bouzas, 2004: 1-33).

Para avanzar sobre el objeto de estudio, se analiza el proceso global de creación y/o adaptación de agencias en todas las *Consellerías* (departamentos) de la Xunta de Galicia, que se viene implementando desde el año 2010 hasta la actualidad¹. Todas las agencias aquí analizadas tienen en común ser, o bien creadas completamente “ex novo”, o bien ser

¹ Las únicas agencias que existían con carácter previo a la LOFAXGA son la Axencia para a protección da legalidade urbanística y la Axencia de emerxencias de Galicia.

adaptadas desde otra tipología previa (Institutos, Entes, o Direcciones generales) a la normativa de la Ley 16/2010, de 17 de diciembre (en adelante, LOFAXGA), en la que se definen los tipos de entes y empresas que existen en el sector público autonómico de Galicia.

En el procedimiento de investigación se ha analizado, en primer lugar, la dimensión normativa y los procesos jurídicos formales de creación de las agencias públicas de la Comunidad Autónoma de Galicia; para, posteriormente, considerar las implicaciones sobre los subsistemas que conforman la gestión de recursos humanos. Para ello, unido a la investigación normativa, se ha empleado con especial intensidad la investigación empírica especialmente focalizada en el análisis de la información que transita por los “circuitos informales” (Salvador, 2006: 29) de la Administración autonómica, así como en las creencias asunciones que los empleados y las élites políticas mantienen al respecto de la utilidad del modelo de agencias.

La selección del caso gallego como contexto para el análisis, responde a que se trata de un proceso paradigmático en el que visualizar, prácticamente desde cero, la creación de un modelo de agencias desgajadas de una Administración matriz de corte tradicional. A su vez, las profundas reformas en el sector público acaecidas desde el advenimiento de la crisis en 2008, nos permitirán realizar una lectura más profunda –de corte politológico–, de cuáles son los objetivos reales que alberga la creación de un modelo integral de agencias públicas. Se puede observar en todo caso, y de forma clara, frente a los *tímidos movimientos* anteriores de orientación a un modelo de agencias (Araujo y Varela, 2011), una orientación estratégica y planificada a través de la cual se aborda de forma masiva, por centros departamentales o *Consellerías*, la creación de dichas Agencias públicas y el efecto que esta creación tiene en la gestión de recursos humanos de la Administración Pública gallega.

1. INTRODUCCIÓN: GÉNESIS DEL MODELO DE AGENCIALIZACIÓN

El proceso de creación de agencias actual tiene su origen en el marco de la teoría de la organización en el mundo empresarial industrial del taylorismo y el fordismo, concretamente a partir de los investigadores adscritos a la Escuelas de la “dirección científica” y la “dirección administrativa”, así como a las corrientes estructuralistas weberianas de la primera mitad del siglo XX (Ramió, 1999: 17-42). Aunque bien es cierto que este origen lejano ayudó a construir una realidad organizativa que hoy entendemos como ampliamente extendida en los espacios político-administrativos de nuestro entorno (OCDE, 2002), tuvieron que pasar largas décadas de transformaciones socioeconómicas para comprobar cómo las agencias devinieron en modelos propios de intervención pública según los diferentes tipos de Estados de bienestar (Del Pino y Rubio, 2013: 23-57), organizaciones político-administrativas (Parrado, 2002; Araújo, 2013: 25-61) y sus culturas política y administrativa (OCDE, 2004).

Como ya dejó escrito en los inicios de la década de los años 70 del pasado siglo, Daniel Bell (1991), estableció las bases para el análisis de un nuevo modelo de sociedad, que evolucionaba de una fase industrial a otra de carácter “postindustrial”; con ella se vivió la transformación de un modelo de producción en masa a otro de prestación en masa de servicios, e introduce poco a poco, nuevos paradigmas “neoestructuralistas” que contempla la necesidad de la especialización y con ella, de la segmentación organizativa de la producción de servicios o “servucción” (Sancho, 1999). Es en este contexto, acentuado por la crisis fiscal del Estado de finales de los años 60 y principios de los años 70, cuando comienza diseñarse un modelo de intervención pública cuyas fórmulas se adaptan al nuevo “continuum público-privado” (Sancho, 1999: 27), algunas de cuyas fórmulas se basan en las denominadas “teoría del agente-principal” y “teoría de la agencia” (Araújo, 2000; Araújo, 2013: 25-61), que desborda el paradigma burocrático, y que algunos denominan como el paradigma postburocrático (Villoria, 1997: 77-103) del “management” público (Brugué y Subirats, 1996: 9-22; Olías, 2001: 3-34), “gestionario” (Oliveira, 1991; Oliveira, 2001; Oliveira, 2011) o incluso “neopúblico” (Ramió, 1999: 65-97) o de la gobernanza (Aguilar, 2006). En el fondo, la Nueva Gestión Pública no es más que un nombre genérico que se aplica de forma universal a una colección indeterminada y heterogénea de mecanismos “tipo mercado” que son aplicados a las estructuras administrativas y, en consecuencia, a sus modelos de gestión de personal; una de cuyas líneas más destacadas tiene que ver con la fragmentación de los sistemas administrativos como solución a la producción/provisión de servicios públicos (Araújo, 2013: 25-

61) y para dar cumplimiento a esta nueva estrategia, la creación de agencias públicas como organizaciones con autonomía para el cumplimiento de fines públicos².

Pero, ¿qué es una agencia?, y sobre todo ¿qué importancia tiene su lógica e instrumental para la gestión de los recursos humanos de una organización pública? Pese a la dificultad de definición de este instrumento político-administrativo (OCDE, 2007: 12), Araújo (2013: 34-40), siguiendo a varios autores (Rocha, 2001; Pollit, Talbot, Caulfield y Smullen, 2004), las define como:

Atendiendo a su finalidad una agencia “es una unidad ejecutiva que presta servicios al Estado” (Rocha, 2001a). En este sentido, Pollit, Talbot, Caulfield y Smullen, 2004 (2004) definen las agencias como organizaciones responsables de la ejecución de tareas que son desarrolladas por organizaciones de un único fin, que disponen de autonomía de gestión y son controladas por el Gobierno con base en los resultados.”³

Las agencias ayudarían así a aumentar el margen de discrecionalidad de los gestores para el cumplimiento de su función (Pollit, 2003: 26), el control del poder de las burocracias, la descentralización de la gestión de personal y el desgaste de las condiciones laborales (Hood, 1997: 473-478; Martínez, 2007), además de a incrementar el control de eficacia y eficiencia en la dirección del cumplimiento de objetivos (Drucker, 1954), y adaptarse mejor a la creciente especialización técnica y funcional, así como a la mejora de la confianza del público y los actores críticos y la responsabilización por los resultados (OCDE, 2007).

Todas estas motivaciones, y algunas otras relacionadas con el contexto-entorno del sistema político-administrativo multinivel en el que se insertan (Aberbach y Rockman, 1988; OCDE, 2002; 2004 y 2007), son algunas de las cuales, en origen, propiciaron la proliferación de agencias públicas –especialmente acuciada en los años ochenta y noventa– que buscaban una flexibilización en la gestión pública al establecerse como unidades semiautónomas (Longo, 2008: 19). Cabe recordar que este tipo de entes abarcan actualmente entre el 50% y el 75% del gasto público de buena parte de los países de la OCDE (OCDE, 2002: 16; 2004: 4).

² Cabe recordar por su claridad la afirmación del Informe Fulton (1968) para justificar la puesta en marcha del modelo de agencias inglés, conocido como “Next steps”: *la gestión se efectúa de forma más eficaz cuando la actividad se sitúa fuera del departamento.*

³ Traducción del portugués realizada por los autores de esta ponencia.

2. EL CASO DE GALICIA

La traducción en el caso español de esta “pulsión agencializadora” de la Nueva Gestión Pública (Ballart y Ramió, 2000), considerada “existosa⁴” en sus resultados por organismos como la OCDE (2004: 5), fue plasmada legislativamente de una forma superficial en la Ley orgánica de funcionamiento de la Administración General del Estado (en adelante LOFAGE), especialmente en su artículo 43, bajo el paraguas común de “Administración institucional” y, con un mayor grado de especialización, en la Ley 28/2006 de creación de Agencias.

Junto a la normativa citada, el contexto de las agencias públicas español, ya en marco multinivel, nos permite confirmar un proceso de “isomorfismo institucional” (Ramió y Salvador, 2002), similar al que tiene lugar en la creación de otras estructuras administrativas en los gobiernos autonómicos o en la reproducción del modelo estatal de función pública. Este escenario se puede confirmar, para el caso de Galicia, con la aprobación de la anteriormente citada LOFAXGA, que recoge en espíritu y contenido la impronta de la LOFAGE, aprobada dos décadas atrás para la Administración General del Estado y en mayor medida de la citada Ley de Agencias 28/2006.

Toda vez que se han introducido causas y consecuencias de los modelos de agencias públicas, procede continuar con su aplicación al caso de las estructuras político-administrativas autonómicas españolas, para lo cual estableceremos una serie de elementos generales de desarrollo institucional (Bouzas, 2004: 1-33), que nos permitan identificar a las agencias públicas gallegas como un modelo propio de intervención administrativa (Tabla 1), y con él, de una serie de elementos singulares como es el caso de su organización y gestión de recursos humanos. Cabe aclarar anteriormente que los modelos de agencias del caso de Galicia disponen de entidad institucional pero también legal, que conlleva la existencia tanto de una norma individualizada de creación de la agencia, como unos estatutos específicos de funcionamiento y configuración “framework document” (Echebarría, 1993).

Tabla 1. PRINCIPALES FACTORES MOTIVADORES DE LA CREACIÓN DE AGENCIAS PÚBLICAS EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE GALICIA

Orientación a los resultados: eficacia y eficiencia
Cambios en la cultura de gestión
Búsqueda de la flexibilización y fragmentación de la gestión de personal
Reorientación del sistema retributivo hacia la productividad
Ampliación del margen de maniobra de los directivos (descentralización)
Eludir normativa excesivamente procedimentalista o restrictiva

Fuente: Elaboración propia, siguiendo a OCDE, 2002; 2004; 2007; Araújo, 2013.

⁴ De hecho son muy escasos los casos en que una agencia vuelve a diluirse en la organización matriz, y desde un punto de vista politológico es destacable que la mayor expansión de este modelo ha sido alcanzada en Suecia.

La búsqueda de una mayor orientación y responsabilización sobre los resultados –*racionalidad política* en términos de Aberbach y Rockman (1988)–, controlando la eficacia, la eficiencia y la racionalización de la actuación pública (OCDE, 2004; Axencia para a modernización tecnolóxica de Galicia, en adelante Amtega, 2012; Axencia galega de innovación, en adelante Agi 2012). Cabe recordar a este respecto el artículo 74.4 de la LOFAXGA, a tenor del cual la actuación de las agencias públicas autonómicas se sujeta al principio y a los mecanismos de gestión transparente por objetivos (Axencia galega de industrias culturais, en adelante Agadic, 2012; Agi, 2012: art 7). Por dichos mecanismos se entiende el contrato plurianual de gestión, el plan de acción anual, el informe de actividad y las cuentas anuales.

En consonancia con el punto anterior, la filosofía de orientación a los resultados debería proporcionar las bases para un cambio en la cultura de gestión (Iglesias, 2010), efecto constatado en los países OCDE (OCDE, 2002; 2004), y anunciado, entre otras agencias, en la exposición de motivos de la creación de la Agi (2012). No obstante conviene advertir los posibles efectos indeseables, señalados por Echebarría (1993: 183), de la existencia de culturas de gestión contradictorias o *riesgo de fraccionamiento* entre la organización matriz (departamentos o *Consellerías*) y las agencias.

La búsqueda de una mayor flexibilización de la gestión de recursos humanos e individualización o *fragmentación* (Martínez, 2007: 7) de la negociación colectiva, sobre todo vinculada al sistema retributivo por objetivos. Se comprueba de este modo la tendencia avanzada por Shim (2001) de descentralizar la gestión de los empleados públicos de los órganos centrales hacia agencias y organizaciones similares. En definitiva, podría estar buscándose como señaló Suk (1999), descentralización para flexibilizar condiciones, ya sean estas retributivas, de reclutamiento o de selección, así como para introducir variaciones en los sistemas de contratación pasando a modos de contratación temporales y poco estables.

La introducción de novedades en el sistema retributivo vinculadas a la medición de la productividad y la consecución de objetivos, aspecto que se observa en las normas de creación de todas las agencias autonómicas.

Mayor margen de autonomía a la nueva entidad, tratándola casi como una *división de una gran empresa* (Ramió, 2001), con un empoderamiento de la figura de los directivos públicos (Arenilla, 2005: 47; Jiménez, Palomar y Villoria, 2009), con el fin de adecuar las estrategias a los objetivos (dirección por objetivos), dotándolos a su vez de mayor capacidad de decisión sobre los recursos asignados (Axencia de turismo de Galicia, en adelante Agatur, 2012). Cabe recordar en este punto que el Artículo 46.1 de la LOFAXGA establece que los entes del sector público autonómico, entre los que cita expresamente a las Agencias (Art.45),

disponen de personalidad jurídica, patrimonio y tesorería propios⁵. En este sentido cabe destacar que en el caso español la incorporación de “managers” o “gestores” se ha visto facilitada en el caso de las agencias y empresas públicas o en sectores concretos como la sanidad, la universidad (Arenilla, 2005: 47) o la Administración local⁶. También resultan de interés las apreciaciones de Peters y Pierre (2005: 50) –de fuertes implicaciones politológicas– sobre el hecho de que al dejar margen de gestión a los gerentes puede llegar a producirse una pérdida de relevancia de los cargos electos que pasan a desempeñar un papel más *periférico*; en resumen descentralización de la gestión pero también control como correlato necesario (Echebarría, 1993).

Y finalmente, como último punto de la tabla anterior, una de las principales motivaciones para la creación de agencias busca eludir la normativa excesivamente procedimentalista. Como apunta Echebarría (1993: 193) o la OCDE (2002: 14), las agencias permiten un diferente control ambiental que facilita a la entidad concreta escapar de algunas “incomodas” normativas administrativas y financieras, mitigando los esfuerzos de cambio que aparecen en todo proceso de cambio administrativo y que tienen una representación en la metáfora del “muro de la norma” (Araújo, 2004: 88).

Además de las anteriores dimensiones de contexto, la mayoría de naturaleza jurídica e incorporadas a la justificación o al articulado de la normativa de agencias, se pueden señalar otras dimensiones menos aparentes –la OCDE las denomina “razones ocultas”– pero que podrían incidir de forma clara sobre la creación de agencias y la definición de un nuevo modelo de organización y gestión de recursos humanos en la Administración pública gallega (OCDE, 2004; Bouzas y Varela, 2005; Varela 2009: 11-34; VV.AA., 2009: 35-57; Briones, 2013).

Tabla 2. POSIBLES FACTORES MOTIVADORES O “RAZONES OCULTAS” DE LA CREACIÓN DE AGENCIAS PÚBLICAS

Desviación de responsabilidades
Creación de estructuras para los cuadros políticos
Racionalización de la dispersión institucional anterior
Adelgazamiento de plantillas (Parcial (ERE) o total (Privatización))
Oportunidades de externalización de actividades públicas

Fuente: elaboración propia.

⁵ En este sentido, los decretos específicos de algunas agencias mencionan en concreto el criterio de la autonomía de gestión. Así sucede en el caso de la Agencia gallega de infraestructuras que recoge dicho principio junto al de responsabilidad por la gestión (Art 6.1.b) (Aginf, 2012).

⁶ En concreto la ley 57/2003 de modernización de los órganos de gobierno de la Administración Local ha producido una cierta proliferación de puestos directivos que se vinculan a los órganos de gobierno local (Junta Local de Gobierno) bajo diferentes denominaciones como gerentes o Directores generales, y con una mayor profusión en el caso de las consideradas normativamente “Grandes ciudades” que aportan además un régimen jurídico específico más propicio a la existencia de personal directivo.

Entre las más extendidas en la literatura destacan las de la construcción de compromisos creíbles al estar las decisiones más legitimadas dada su mayor independencia de la intervención política directa (OCDE, 2004: 4), o la “desviación de culpabilidades” (Echebarría, 1993; Dussauge, 2009) y responsabilidades (Beblavý, 2002), de forma que el dirigente político pueda responsabilizar a un ente autónomo de su mala gestión. Al mismo tiempo se podrían de esta manera mitigar en cierta medida las presiones sobre la esfera política, al mostrar las agencias como entes más profesionales, técnicos y menos politizados (Villoria, 2001a: 4). Esta separación de la organización matriz podría permitir una mayor participación de la ciudadanía o de los profesionales del sector (Beblavý, 2002) en la elaboración de las políticas públicas concretas (OCDE, 2002).

Se puede señalar también, la creación de estructuras administrativas con el fin de situar a miembros de los partidos políticos en lugares clave, crear alianzas políticas o crear bases específicas de poder para determinadas facciones políticas (Beblavý, 2002: 129; OCDE, 2002: 15), cuestión que puede ser analizada como una causa relevante aunque de difícil observación. Como explican Ballart y Ramió (2000), no se puede olvidar el supuesto, siempre presente, de que las agencias son una forma de crear puestos valiosos para reubicar a miembros claves de la estructura de los partidos, que tienen menos facilidades de acceso a la Administración nuclear o periférica, bien por estar ya copada o, en algunas Administraciones, por estar muy profesionalizadas y con pocos puestos de libre designación⁷.

En este sentido Parrado (2001) ha investigado, para el caso de la Administración General del Estado, como la multiplicación de puestos directivos fue “buscada” para premiar a miembros de los partidos por su colaboración en la campaña o en las diferentes actividades de los mismos. No obstante, y en sentido contrario, Villoria (2001a: 4) considera que detrás de la creación de agencias, y en general entes con autonomía, podrían estar razones de huida de la politización existente en los departamentos.

Otra de las causas que se puede entrever es la utilización del proceso de creación de agencias como elemento para dinamizar los planes de reducción de la Administración institucional, funcional (Ramió, 2001) o “paralela” en la Comunidad Autónoma de Galicia, eliminando la enorme confusión institucional preexistente, de hecho, la propia OCDE advierte de la necesidad de mejorar la confianza de una ciudadanía que desconfía de la excesiva complejidad institucional al entender que es difícilmente comprensible y controlable (OCDE, 2004: 6). Al igual que ha sucedido en otras Comunidades, como la Andaluza, en el caso de Galicia la disminución de entes públicos se ayuda de un proceso de creación de agencias que permite a la Administración nuclear y periférica la integración del personal fijo y, mediante

⁷ Este factor de creación de “oportunidades directivas” fuera de la organización matriz parece quedar recogido en el actual borrador de Ley de empleo público de Galicia, que proyecta seleccionar a los directivos de la organización matriz (*Consellerías*) de entre el personal funcionario o laboral fijo pero abre sin embargo la selección a cualquier persona, sin el requisito de empleado público, en el caso de la Administración institucional como son las agencias.

estudios organizativos de redimensionamiento, desprenderse del personal temporal que se considere innecesario, tras la realización de la consabida racionalización de estructuras y efectivos⁸.

Por otro lado, aunque unido al punto anterior, es frecuente, sobre todo con la nueva normativa que afecta al personal laboral de las Administraciones públicas, observar las agencias como estructuras facilitadoras del despido⁹, vía redimensionamiento de áreas funcionales y amortizaciones de puestos. El disponer de estructuras excindidas funcionalmente de la organización matriz, permitiría alegar con mayor facilidad causas organizativas o insuficiencia presupuestaria como base para poner en marcha la privatización de servicios o adelgazamiento de plantillas vía expediente de regulación de empleo. No obstante es necesario comentar que la novedosa normativa (Real Decreto Ley 20/2012) que permite el despido colectivo en las Administraciones Públicas es puesta en duda ampliamente por la doctrina jurídica (Martínez y Arufe, 2013; Palomar, 2013), sobre todo por su difícil encaje con los principios de igualdad, mérito y capacidad que se les exige previamente a unos empleados (personal laboral fijo) que, posteriormente, pueden ser despedidos como si de una empresa privada se tratara.

Se ha podido comprobar en el caso gallego, como al hilo de la creación de algunas entidades (por ejemplo en caso del Instituto de Estudios del Territorio), se elaboran estudios organizativos de dimensionamiento, y posteriores relaciones de puestos de trabajo, mediante los que se procede a la amortización de puestos¹⁰. No obstante, hay que precisar, que las agencias tan solo facilitarían estos procesos, pues el mismo razonamiento de base podría ser empleado aun cuando este tipo de entes no existieran. Esta causa velada podría convertirse, en definitiva, en la principal fuente de inquietud para los empleados públicos potencialmente afectados por aspectos como la redistribución de los funcionarios de una forma autónoma en el marco de ese modelo organizativo y la redistribución o el cese de personal interino, laboral temporal, o incluso del personal laboral fijo. En todo caso, cabe recordar, siguiendo a Pollit y Bouckaert (2000), como resulta en cierta medida contradictorio que se intente un cambio

⁸ Son de destacar las dudas generadas sobre este proceso de disminución de la "Administración Paralela" por el *Consello de Contas de Galicia*, que lo calificó como poco transparente y de una importancia económica residual. (Vid al respecto la noticia de "El país" publicada el 4 de agosto de 2012 bajo el indicativo título "Críticas al plan de la Xunta para reducir sus "chiringuitos").

⁹ El despido colectivo en las Administraciones públicas aparece con la reforma laboral del año 2010 puesta en marcha por el gobierno socialista, si bien en esta primera norma no quedaba claro si dicha posibilidad quedaba solo acotada a las empresas públicas. La reforma laboral del gobierno del Partido Popular del año 2012 (Real Decreto-Ley 20/2012 y su desarrollo reglamentario en el Real Decreto 1483/2012) profundiza en esta posibilidad, dejando expedita la posibilidad del despido colectivo a todo tipo de Administraciones sin diferenciar en demasía (aunque con un "tibio" criterio de prioridad de permanencia) el personal laboral fijo por oposición del personal laboral sujeto a otras modalidades contractuales.

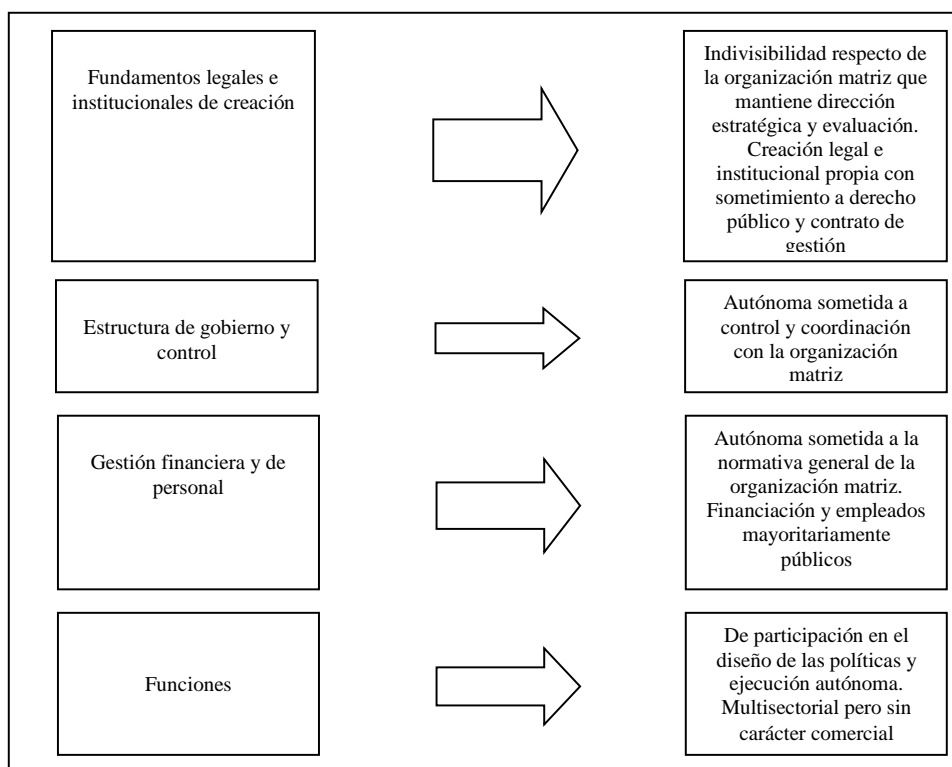
¹⁰ Así ha sucedido con la creación del "Instituto de Estudios del Territorio", en cual se siguió dicho esquema de puesta en marcha de estudios de rediseño organizativo y subsiguientemente cese del personal que consideraban excedente. Las normativas de creación de agencias suelen hacer referencia a este extremo, tal como efectúa la Disposición Adicional 7ª de la Ley de Agatur, que establece la necesidad de abordar una *racionalización de estructuras* elaborando para ello un estudio organizativo.

cultural a través de una mayor implicación de los empleados públicos con procesos paralelos de disminución de la estabilidad en el empleo.

Siguiendo a Iglesias (2010), debemos introducir otra posible explicación al inusitado impulso al sistema de agencias autonómico. Las agencias podrían ser un punto de partida para, en lugar de privatizaciones completas –perdiendo la titularidad pública del servicio–, incorporar procesos de externalización de servicios (Ramió, 2009). Esta posibilidad se deja entrever con la definición del tipo de personal existente, ya que junto al personal funcionario y laboral fijo integrado en la agencia, existe cobertura legal para incorporar personal bajo otras formas contractuales, que podría, por ejemplo, utilizarse para la realización de tareas puntuales aplicando el régimen contractual de “obra o servicio”, esquivando de esta manera los derechos laborales consolidados de los empleados públicos autonómicos, de forma que estos “nuevos empleados privados del sector público” (parafraseando a Martínez y Arufe, 2013), no serían ni fijos ni empleados públicos.

Para el caso de la Comunidad Autónoma de Galicia, sintetizando la configuración de las Agencias públicas más comúnmente observadas y a pesar de no existir clasificaciones universalmente aceptadas (OCDE, 2002; 2004): se pueden señalar las siguientes características de configuración básica que podrían explicar también un modelo propio de gestión de recursos humanos (OCDE, 2002):

Imagen 1. Configuración básica de las agencias gallegas



Fuente: Elaboración propia siguiendo el modelo OCDE (2002).

Dichas características serán aplicadas a las Agencias gallegas que han sido creadas desde el año 2010 y que responden, en lo esencial, a la tercera categoría de creación de agencias señaladas por la OCDE (2004: 4), aquellas creadas para disponer de un mayor grado de autonomía de gestión agrupadas bajo la etiqueta “distributed governance”. Parece reproducirse así el concepto, acuñado por Mintzberg (1984), de “descentralización vertical limitada”, caracterizado por la relativa autoridad que se concede desde la organización matriz a los directivos de las entidades semiautónomas para que implementen una gestión propia.

2.1. LA “PATH DEPENDENCE” DEL PROCESO

Ninguno de los gobiernos de la Comunidad Autónoma de Galicia, sucedidos desde el finales del pasado siglo hasta los inicios del presente (Bouzas, 2004: 1-33), ha negado públicamente que el sector público gallego padeciera una cierta confusión y dispersión institucional relacionada con la proliferación de entes y organismos de lo que se conoce como Administración Institucional o funcional (Briones, 2013).

El actual gobierno, catalogable sintéticamente como *gobierno jerárquico en torno a su líder* según la terminología de Ballart y Ramió (2000), comenzó, siguiendo este presupuesto de partida de la “confusión institucional” preexistente, a elaborar una normativa dedicada a refundir la amalgama de entes activos, culminando un primer punto de llegada con la publicación de la citada LOFAXGA.

Junto a esta normativa y de un modo público, se ha puesto en marcha un plan de reordenación del sector público autonómico gallego –con el apoyo de asesoramiento técnico externo a la propia organización–, que ha conllevado en algunos casos la extinción directa de entes públicos y en otros su fusión a otras entidades preexistentes o a las Agencias de nuevo cuño creadas desde la entrada en vigor de la LOFAXGA.

Desde este punto de vista, la “agencialización” ha servido a dos propósitos, por un lado como factor coadyuvante al proceso de disminución de la compleja multitud de entes preexistentes y, por otro, a un “cambio de rumbo” en la gestión pública autonómica buscando las supuestas virtudes y éxitos de gestión inherentes al modelo de agencias (OCDE, 2002).

Junto a los factores anteriores el cambio de gobierno sucedido a raíz de las elecciones generales del año 2011, y la mayor coordinación existente entre gobiernos de un mismo color a nivel autonómico y estatal parecen haber precipitado el proceso. Las estrategias de los gobiernos autonómico y estatal han coincidido en su intención de disminuir la complejidad institucional de sus respectivos sectores públicos, por lo que el proceso ha adquirido una cierta coherencia integral entre los gobiernos de los distintos niveles tratados. No obstante, no se

escapa tampoco el hecho de que además de reducir la confusión institucional preexistente, se puede estar buscando un cierto fin ideológico marcado por la pretensión última de reducir la provisión pública de servicios y el tamaño mismo del sector público.

Así, en desarrollo de la anterior normativa general de funcionamiento del sector público gallego se originan, como se puede ver en la Imagen 2, procesos de creación de agencias o adaptación de entes públicos a dicho modelo¹¹. Estas normativas individualizadas para cada una de las agencias incluyen tanto el desarrollo del proceso de creación como los estatutos que marcarán el funcionamiento de cada uno de los nuevos entes.

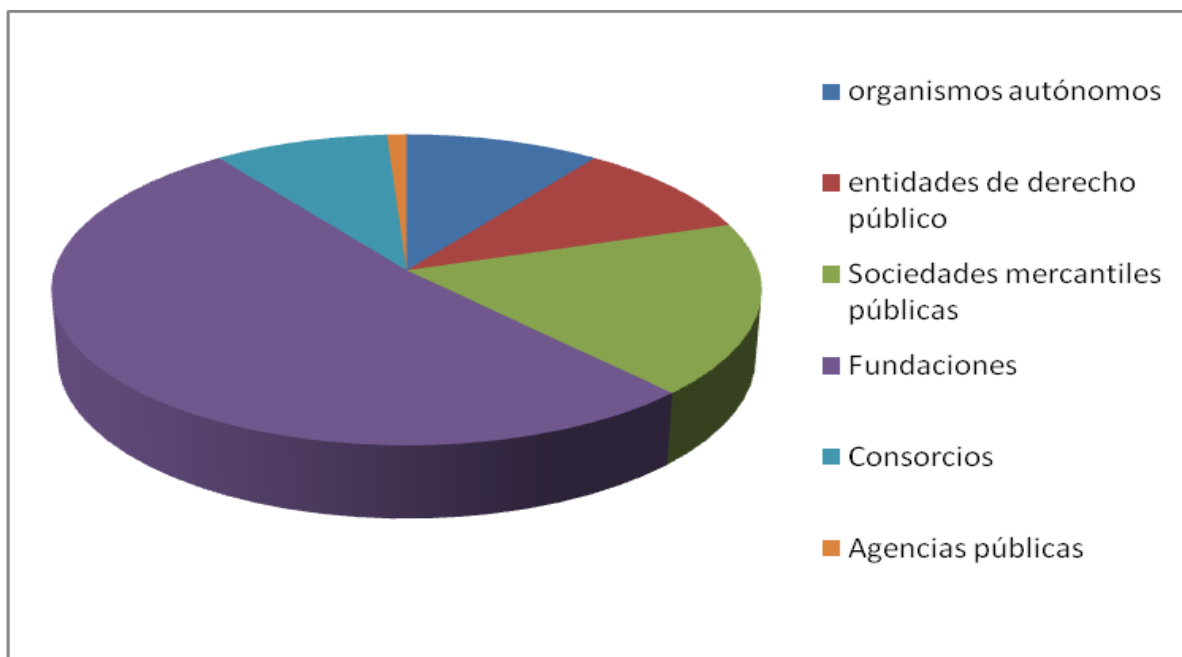
Desde una perspectiva cuantitativa esta norma está cambiando profundamente el escenario de la Administración institucional o funcional, ya que las agencias apenas representaban antes de la LOFAXGA un 1% del total de entes como se puede observar en el gráfico inferior. A este respecto en 2010 tan solo existía la Agencia para la legalidad urbanística (Iglesias, 2010), mientras que en la actualidad, como se recoge en la Tabla 3, existen al menos 9 agencias plenamente constituidas además de algunas otras en proceso de estudio para valorar su creación¹². En datos absolutos el trasvase de efectivos a las agencias no es un aspecto menor, en concreto, 883 plazas en total del presupuesto consolidado –entre funcionarios y laborales fijos–, pasan de las *Consellerías* a las distintas agencias¹³.

¹¹ Procesos de adaptación se han dado por ejemplo en el caso de la Axencia Galega de Emerxencias o con la Axencia informática para a xestión tributaria económico financiera.

¹² Destaca a este respecto, pendiente de creación, la Agencia para la gestión de servicios sociales, autorizada por la Ley 13/2008, de 3 de diciembre, de Servicios sociales de Galicia, que seguramente pasaría a ser la de mayor tamaño de las existentes. A este respecto fue una de las primeras en ser anunciadas informalmente por la Administración, sin embargo dicho proceso de creación no ha llegado a culminarse en la actualidad (2013).

¹³ Su distribución específica, según los datos obtenidos de la *Consellería de Facenda*, son los siguientes: Axencia Tributaria (385), a la Axencia para a Modernización Tecnolóxica de Galicia (273), a la Axencia de Turismo de Galicia (137), al Instituto de Estudos do Territorio (53) y a la Axencia Galega de Innovación (35). En números redondos, los efectivos que dependen de la organización matriz, dejando fuera educación y sanidad, rondan los 20.000 empleados públicos. Por lo tanto si a estos datos sumamos la Axencia de servizos sociais, de próxima creación según el ejecutivo, sumaríamos cerca de 2.000 empleados públicos a los 883 ya incluidos en alguna agencia, por lo que tendríamos aproximadamente un total cercano al 15% de la plantilla derivado a alguna agencia pública en tres años desde el inicio del proceso iniciado con la elaboración de la LOFAXGA y el plan de redimensionamiento.

Imagen 2. Distribución de entidades de la Administración Institucional (31/03/2010)



Fuente: Elaboración propia a partir de Iglesias (2010) con datos cedidos por la Consellería de Hacienda

En este proceso se puede constatar, además, una suerte de “isomorfismo institucional” (Ramió y Salvador, 2002: 107), tal y como ha reconocido la propia Administración Autonómica en los órganos de negociación¹⁴, que para la “construcción administrativa” de las agencias se ha seguido el modelo de una de ellas –en concreto la Agencia para las infraestructuras– que se ha utilizado como un cierto “estándar” para todas las que se han ido creando a posteriori. A modo de ilustración y como prueba de la intensidad del proceso de “agencialización” que se ha producido en la Administración autonómica gallega desde el año 2010, se incorpora la siguiente tabla recopilatoria de las agencias creadas¹⁵:

¹⁴ En las actas de las Mesas de negociación y Comisiones de personal se recoge la opinión de la Administración entendiendo que las agencias en proceso de creación responden, en lo esencial a un mismo modelo, que ha sido el aprobado con motivo de la creación de la Axencia Galega de Infraestructuras. Para llegar a esta conclusión se han revisado todas las actas de las Mesas de Negociación y Comisiones de Personal de las reuniones celebradas entre los años 2010 y 2012. Información pública mimeografiada, con algunas de las actas disponibles online en la página institucional www.xunta.es.

¹⁵ Esta tabla cobra mayor sentido si se recuerda la inexistencia, prácticamente en toda la órbita OCDE, de Estados que hayan realizado la simple misión de cuantificar sus organismos y agencias (OCDE, 2002: 16).

Tabla 3: Unidades organizativas analizadas	
Agencia y departamento	Normativa de referencia
Axencia de turismo de Galicia (Presidente)	Agatur (2012), Decreto 196/2012, del 27 de septiembre de creación y estatutos en el Diario Oficial de Galicia, Nº 193, del 9/10/2012.
Axencia para a modernización tecnolóxica de Galicia (Presidente)	Amtega (2012), Decreto 252/2012 de 15 de diciembre de creación y estatutos en el Diario Oficial de Galicia, Nº10, del 16/01/2012.
Axencia galega de emerxencias (C. Presidencia)	Axega (2012), Pendiente de publicación la adaptación a normativa LOFAXGA.
Axencia galega de innovación (C. Economía e Industria)	Agi (2012), Decreto 50/2012 del 12 de enero, de creación y estatutos en el Diario Oficial de Galicia, Nº19, del 27/01/2012.
Axencia galega de promoción económica (C. Economía e Industria)	Agape (2013), Pendiente de publicación decreto de conversión a agencia sometida a normativa LOFAXGA.
Axencia Tributaria de Galicia (C. Facenda)	Atega (2012), Decreto 202/2012 del 18 de octubre de creación y estatutos en el Diario Oficial de Galicia, Nº 201, del 22/10/2012.
Axencia informática para a Xestión Tributaria, Económico Financeira e contable (C. Facenda)	Aixtec (2012), Pendiente de publicación decreto de conversión a agencia sometida a normativa LOFAXGA.
Axencia Galega de Infraestructuras (Consellería de Medio Ambiente, territorio e infraestructuras)	Aginf, (2012), Decreto 173/2011 del 4 de agosto de aprobación de estatutos en el Diario Oficial de Galicia, Nº163, del 26/08/2011.
Axencia Galega das Industrias Culturais (C. Cultura, educación e ordenación universitaria)	Agadic (2012), Decreto 150/2012 de aprobación de estatutos en el Diario Oficial de Galicia, Nº 135, del 16/07/2012

Fuente: Elaboración propia (en adelante citado con acrónimo).

2.2. NIVEL DE ANÁLISIS NORMATIVO

Desde la cobertura que ofrece a nivel estatal la Ley 28/2006 de Agencias y el Programa de Agencias Públicas estatales 2004-2007, y teniendo en cuenta la competencia general que el Estatuto de Autonomía de Galicia otorga para organizar su Administración pública a la Comunidad autónoma gallega, resulta obligado citar la incidencia de la Ley 16/2010 de 17 de diciembre de Organización y funcionamiento de la Administración General y del Sector Público de Galicia (LOFAXGA).

Esta norma pretende racionalizar la Administración institucional existente en la Comunidad gallega, eliminando la enorme variedad de entes activos, en busca de una cierta uniformidad (Iglesias, 2010), así como su propio número, al suprimir al menos 42 entes en su totalidad, siendo en otros caso integrados o fusionados con las nuevas agencias creadas.

Las notas básicas del modelo de agencias incluido en la LOFAXGA, siguiendo a Iglesias (2010), se condensan en la gestión por objetivos plasmados en un contrato de gestión, la introducción de un mayor nivel de autonomía: manifestada fundamentalmente, en su régimen de personal, presupuestario y en su régimen de control; una mayor exigencia en la responsabilidad por resultados, y un modelo de financiación con mayor capacidad para generar ingresos. En este sentido se puede afirmar que se observa una configuración básica propia de la mayoría de las “Agencias departamentales” tratadas por la OCDE (2002).

Dicha normativa contiene en su sección III las líneas básicas sobre el personal a su servicio, aspecto central de investigación de este documento. Cabe recordar a este respecto que, a tenor del artículo 74 del Título III de la LOFAXGA, las agencias públicas autonómicas son *aquellas entidades a las que, para el cumplimiento de programas específicos correspondientes a políticas públicas de la Administración general de la Comunidad Autónoma de Galicia, se les encomienda la realización de actividades en régimen de descentralización funcional y gestión por objetivos.*

El marco jurídico y legal que regula los aspectos del personal en dichos entes viene aclarado por el artículo 75 de la LOFAXGA, según el cual el personal de las agencias públicas autonómicas estará constituido por personal funcionario, estatutario y/o laboral de la Xunta de Galicia y, en su caso –y aquí está uno de los elementos de controversia– por personal laboral propio. El personal laboral propio, prosigue el citado artículo, se regirá por la presente Ley, por el Estatuto de los trabajadores y por el resto de la normativa laboral. Sus condiciones retributivas serán las determinadas en su convenio colectivo de aplicación y sus cuantías se fijarán de conformidad con lo establecido en las Leyes de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma.

2.3. ANÁLISIS GENERAL DE LA INCIDENCIA DEL MODELO DE AGENCIA SOBRE EL PERSONAL (2010-2012)

En este apartado se aborda el impacto que está teniendo el modelo de agencias sobre aspectos laborales clave, a los que se incorpora una mención a la efectiva incidencia final del modelo. Entre estos aspectos laborales hemos seleccionado los siguientes: si las agencias disponen de personal propio (ya sea funcionario o laboral), los procesos de selección y provisión de puestos de trabajo, si el personal dispone de normativa propia para su gestión al margen de la normativa autonómica de la organización matriz, la modalidad de extracción del personal directivo, la disponibilidad o no de un sistema de evaluación (bien de rendimiento, bien de desempeño) y su vinculación con el subsistema retributivo, además del análisis de su sistema de carrera.

Se pretende así realizar una descripción y análisis general de la configuración organizativa implantada, utilizando una selección de aspectos laborales clave que facilitan la labor de contraste de los objetivos planteados en la investigación y, en definitiva, la obtención de evidencias sobre si asistimos a un cambio de modelo de empleo público o tan solo a la implantación de una solución organizativa clásica en forma de agencia departamental.

Tabla 4. AGENCIAS E IMPLICACIONES DE SU CREACIÓN SOBRE EL PERSONAL DEL SECTOR PÚBLICO AUTÓNOMICO

VARIABLES / AGENCIAS	PERSONAL PROPIO	SELECCIÓN Y PROVISIÓN	NORMATIVA PROPIA DE GESTIÓN DE PERSONAL	PERSONAL DIRECTIVO	SISTEMA DE EVALUACIÓN E INCENTIVOS	SISTEMA DE CARRERA
Presidencia	NO	Bajo tutela de Dirección General de Función Pública	NO	Extracción pública / privada	SI	Igual que organización matriz
<i>AXENCIA PARA A MODERNIZACIÓN TECNOLÓXICA DE GALICIA (AMTEGA)</i>	X	X	X	X	X	X
<i>AXENCIA DE TURISMO DE GALICIA (AGATUR)</i>	X	X	X	X	X	X
C. Presidencia e AA.PP	NO	Bajo tutela de Dirección General de Función Pública	NO	Extracción pública / privada	SI	Igual que organización matriz
<i>AXENCIA GALEGA DE EMERXENCIAS (AXEGA)</i>	X	X	X	X	X	X
C. Economía e industria	NO	Bajo tutela de Dirección General de Función Pública	NO	Extracción pública / privada	SI	Igual que organización matriz
<i>AXENCIA GALEGA DE INNOVACIÓN (AGI)</i>	X	X	X	X	X	X
<i>AXENCIA GALEGA DE PROMOCIÓN ECONÓMICA (AGAPE)</i>	X	X	X	X	X	X
C. Cultura e Turismo	NO	Bajo tutela de Dirección General de Función Pública	NO	Extracción pública / privada	SI	Igual que organización matriz
<i>AXENCIA GALEGA DAS INDUSTRIAS CULTURAIS (AGADIC)</i>	X	X	X	X	X	X

C. Medio Ambiente, territorio e infraestructuras	NO	Bajo tutela de Dirección General de Función Pública	NO	Extracción pública / privada	SI	Igual que organización matriz
<i>AXENCIA GALEGA DE INFRAESTRUCTURAS (AGINF)</i>	X	X	X	X	X	X
C. Facenda	NO	Bajo tutela de Dirección General de Función Pública	NO	Extracción pública / privada	SI	Igual que organización matriz
<i>AXENCIA TRIBUTARIA DE GALICIA</i>	X	X	X	NO (solo pública)	X	Igual que organización matriz más plan de promoción propio
<i>AXENCIA INFORMÁTICA PARA A XESTIÓN TRIBUTARIA, ECONÓMICO FINANCEIRA E CONTABLE (AIXTEC)</i>	X	X	X	NO (solo pública)	X	X

Fuente: elaboración propia, a partir del análisis de la normativa de referencia de las agencias autonómicas citada en la tabla anterior (Tabla 3).

A mayores del análisis anterior referido a aspectos esenciales de la normativa abarcada por las agencias en cuanto al personal, se puede realizar un análisis más profundo sobre dichos factores así como sobre el resto de subsistemas de gestión de recursos humanos no concernidos por la tabla anterior.

De esta manera, si tenemos en cuenta que la planificación estratégica de los recursos humanos (Del Pino y Villoria, 2009) se orienta a los resultados de gestión concretados en los distintos instrumentos que marcan las diferentes normativas sobre empleo público; para el caso de Galicia, podemos confirmar que la LOFAXGA recoge los siguientes elementos de dirección funcional que afectan al sistema de gestión de recursos humanos: contrato plurianual de gestión, plan anual de actividades y plan plurianual.

La estructura y ordenación de los recursos humanos se fija dentro del marco de la propia Xunta de Galicia, dotándose mayoritariamente las Agencias con personal público –funcionario o laboral– que ya pertenece previamente a la Administración autonómica, siendo inexistentes hasta el momento los casos en que se recurre al personal “propio” que ampara la LOFAXGA en su articulado. La estructura y su plasmación en las tradicionales Relaciones de Puestos de Trabajo de la Xunta de Galicia, mantiene las líneas básicas del modelo autonómico matriz. Con ello, el dato más importante que puede aportar la agencialización parcial del modelo de empleo público gallego esta relacionado con la presencia de recursos humanos propios que permite la LOFAXGA en su artículo 75. La existencia, de ser el caso, de este

personal propio, permitiría además la introducción de procesos selectivos específicos, así como la generación de un sistema de listas previas por categorías mediante las cuales la Agencia podría seleccionar a este personal temporal. Como se ha dicho, hasta el momento prácticamente ninguna de las Agencias creadas se han acogido a la creación de la figura del personal laboral “propio”, aunque el borrador de proyecto de alguna agencia, en concreto la Agi (2012), contemplaba la posibilidad de implantarla, y de hecho en las negociaciones de creación de las agencias se defendía por la Administración, en algunos casos, la necesidad acuciante de contar con perfiles profesionales e investigadores tan específicos que no encontraban cabida en los cuerpos y reglas de selección tradicionales.

Similar razonamiento al anterior podría esgrimirse de los criterios de selección, ya que la LOFAXGA permitiría unos criterios de selección propios, pero las Agencias han declinado en sus normativas de creación y estatutos ejercer esta opción, manteniendo un modelo similar al de la Administración nuclear y periférica. Se entiende por tanto que los procesos de selección serán no solo informados por la Dirección General de Función Pública, sino que será este centro directivo el que pautará todo el proceso selectivo, como si de una *Consellería* se tratara e integrando esta selección en los instrumentos de la oferta pública autonómica dispuestos habitualmente junto al resto de necesidades de personal de la Comunidad Autónoma. En consonancia con la falta de personal propio, las normativas a aplicar al personal de estas agencias serán las normativas de origen, esto es, las de función pública autonómica y básica estatal, así como la del convenio colectivo vigente de la Xunta de Galicia y subsidiariamente la normativa laboral general, para el caso del personal laboral. La selección y provisión del personal que se pueda incorporar en el futuro se ha dejado, como se comenta, en manos de la entidad directiva central, la Dirección General de Función Pública. Por su parte respecto a la provisión, la movilidad es absoluta con la Administración nuclear y periférica –al contrario que, por ejemplo, en el modelo británico de agencias–, de forma que el personal de las agencias puede optar por permanecer en la agencia o utilizar las fórmulas habituales de provisión –concurso o libre designación– para buscar destinos en otras agencias o en la organización matriz.

Además del personal funcionario y laboral, las agencias incluyen el personal directivo que se sujeta mayoritariamente a su extracción mixta tanto del sector público como del privado, quedando su designación a discreción de la esfera política (consejo rector) con la sempiterna mención a requisitos de idoneidad y profesionalidad, sobre los que no se establecen criterios objetivos de comprobación ni un tribunal de selección especializado a tal efecto. Para el caso de la Comunidad Autónoma de Galicia, el personal directivo se recoge en la LOFAXGA, que además de señalar su existencia (Art. 60), y de recordar los principios clásicos de selección por mérito y capacidad, deja abierta la posibilidad a que su extracción se realice entre el ámbito privado o el público, en lo que supone un cierto cambio de rumbo hacia un modelo de “empleo”

orientado al modo de funcionamiento del sector privado. A esta flexibilidad responden mayoritariamente las agencias públicas ampliando su extracción al ámbito privado, por lo que su cooptación no se tendría que realizar necesariamente de entre el personal funcionario y laboral fijo de la Xunta de Galicia, con alguna excepción a este criterio general como sucede en la Axencia Tributaria Galega. No obstante la Disposición transitoria quinta de la LOFAXGA establece que mientras no se regule expresamente el personal directivo –proceso en fase de borrador actualmente en una inminente “Lei de emprego público de Galicia”–, dicho personal directivo será reclutado de entre el personal funcionario o laboral de la Comunidad Autónoma. Como se ha comentado anteriormente, cabe incidir que el anteproyecto de “Lei de emprego público de Galicia” (aún en fase previa de negociación) incluye la selección de los directivos de la Administración institucional “abierta”, esto es, se permite a cualquier persona cumpliendo con la idoneidad del puesto, ser seleccionado como directivo público de una agencia o ente autonómico. Se reiteran así, los rasgos de un modelo directivo poco evolucionado y con ausencia de profesionalización, en lo que puede ser visto claramente como una “nueva oportunidad perdida” para implantar un modelo de dirección pública profesional con un estatuto y una institucionalización específica, que sí se observa en los modelos de agencias públicas del Reino Unido, Nueva Zelanda o Suecia (Ramíó, 2001). Por último a este respecto, si bien se incluye al personal directivo en el sistema de evaluación, nada se aclara sobre la posibilidad del cese por mala gestión, aspecto mayoritariamente recomendado desde la doctrina (Jiménez, 2006) y que indicaría la presencia de un modelo de dirección pública menos politizado y más actualizado.

A lo largo de este proceso de agencialización autonómico, podemos observar cómo se introducen instrumentos propios del control de la gestión pública orientada a los resultados, tales como los planes plurianuales de actividad, los planes anuales de seguimiento o el contrato de gestión por citar algunos. La normativa deja clara la presencia habitual y obligatoria de estos instrumentos de control y evaluación de la gestión, si bien es aún demasiado pronto para poder realizar una valoración de su incidencia real. La LOFAXGA incorpora la preceptiva necesidad de disponer de sistemas de evaluación del desempeño que se desarrollará desde la óptica de las unidades de gestión, pero también desde la óptica del rendimiento individual del empleado (Artículo 78). Todos los documentos de creación de las agencias autonómicas incorporan la existencia de estos sistemas de evaluación, a los que conecta con el sistema retributivo, recuperando el concepto, escasamente utilizado a nivel autonómico gallego, del complemento de productividad vinculado a objetivos. No obstante hay una ausencia casi total de descripción de cuales son los métodos que se utilizarán para poner en marcha dicha retribución variable.

Vinculado con el elemento anterior, se constata en la normativa sobre las agencias la presencia constante del binomio productividad–retribución, con alguna referencia a la posible

vinculación con el sistema de carrera. Todo el sistema de control y evaluación se orienta al cumplimiento de los objetivos marcados y a la compensación por el nivel de ejecución obtenido. Sin embargo la insistencia en un sistema de compensación por resultados no se corresponde con el diseño específico de un sistema de evaluación del desempeño, sino que la normativa reproduce casi literalmente en las distintas agencias las disposiciones sobre evaluación del desempeño, incluidas en la normativa autonómica de función pública. Pese a esta indefinición del sistema evaluador sí se reiteran dos pilares básicos de la definición del futuro sistema de evaluación: que ésta se realizará tanto por unidades (evaluación colectiva o de rendimiento) como por empleados (evaluación de desempeño).

Es necesario también realizar una mención al sistema de carrera y formación diseñado por estos entes, que, en lo básico queda sin desarrollar subsumiéndose al sistema de carrera y formación general de la función pública autonómica¹⁶.

Finalmente, respecto al subsistema de relaciones laborales y negociación colectiva, aunque este elemento no aparece directamente abordado en la normativa de las agencias, son constantes las referencias a la normativa general de función pública autonómica. No obstante, la presencia de los sindicatos o de los propios empleados en las cuestiones básicas que afectan a sus condiciones laborales es escasa en la mayoría de las normas de las agencias y se podría colegir del análisis normativo realizado que, en general, la consideración del sistema de relaciones laborales se ha dejado como una cuestión menor, en línea con la anulación general que está sufriendo la negociación colectiva en el sector público desde el advenimiento de la crisis actual (Sánchez Morón, 2012). Es destacable la ausencia de representación de los empleados, con una función de comunicación o meramente informativa, en los procesos de elaboración y control de los instrumentos de control de gestión (plan plurianual, plan anual de actividades, sistema de objetivos, etc.) sobre todo dado que estos instrumentos tendrán una influencia decisiva en la medición del cumplimiento de objetivos, la carga de trabajo y la compensación económica asociada al mismo. Se estaría así cumpliendo uno de los objetivos clásicos de la Nueva Gestión Pública y de la propia creación de agencias, como es la individualización de la negociación colectiva (Hood, 1997).

¹⁶ Sin embargo es destacable la excepción constituida en la Axencia tributaria, ente en el que se prevé tanto una formación específica propia para el personal –con fuerte especialización en materia tributaria–, como una configuración de puestos y carrera o sistema de promoción “ad hoc”. Se cumpliría así la afirmación realizada por la OCDE (2002: 15) de que las agencias pueden ser vistas como una fórmula de superar las reglas de promoción tradicionales del servicio público, aspecto que ha de generar no pocas controversias en caso de que se cumpla, y sobre el que alerta Echebarría (1993: 174) quien advierte de los perjuicios de generar culturas de gestión (promoción) propias e incluso contradictorias con la organización matriz.

3. CONCLUSIONES

Como se ha adelantado en la presentación de este trabajo, el proceso de investigación ha requerido la aplicación del análisis normativo, organizativo e histórico de la Administración autonómica de Galicia y, en concreto, de la puesta en marcha de un intenso proceso “agencializador”. El enfoque teórico necesario para detectar la incidencia del establecimiento de agencias departamentales en el modelo de empleo público vigente ha precisado de una orientación neoinstitucional, que permite conjugar los rasgos visibles del arquetipo institucional y organizativo con los modelos de comportamiento, patrones de respuesta e incluso rasgos de la cultura organizativa, presentes en la Administración autonómica gallega.

Fruto de la dinámica investigadora referenciada se ha podido constatar el hecho de que, a pesar de tener cobertura legal para disponer de personal laboral propio, son inexistentes hasta el momento las agencias de la Administración autonómica de Galicia que se han acogido en su normativa a dicha posibilidad. En general no se observa por tanto –respondiendo a la primera de las preguntas que originan este estudio–, que la creación de estas agencias suponga de inicio un gran cambio en las condiciones estatutarias básicas de los distintos empleados públicos –como si sucedió, al contrario, en el famoso proceso modernizador “Next steps” del Reino Unido–, apreciándose, además, la continuidad esencial del modelo tradicional de función pública o “modelo de carrera”.

No se han detectado en el análisis realizado, evidencias que permitan afirmar la existencia de alguna variable dependiente entre la creación integral del modelo de agencias estudiado, y la mayor o menor tendencia hacia una “funcionarización” o “laboralización” del empleo público en dichos entes. En línea con esta conclusión no se constata una basculación hacia un “modelo de empleo”, y los aspectos en que se intentan incorporar orientaciones “empresariales” se ciñen, en principio, a la selección directivos, la mayor autonomía general para la gestión de medios materiales y humanos, la presencia de objetivos e indicadores de medición, así como un subsistema retributivo orientado –en principio solo como filosofía de gestión– al nivel de ejecución de objetivos.

Los matices al modelo tradicional –que no su elusión–, vienen de la mano de la orientación a objetivos concretos, que se explicita mucho más que en la Administración matriz. La normativa y la estructura de control de procesos semeja estar claramente dispuesta hacia el cumplimiento eficaz y eficiente de objetivos. Esta orientación y aclaración subsiguiente de cuales son los objetivos estratégicos de las agencias, afecta tanto a la cultura organizativa como a los procesos de planificación de necesidades de personal que son puestos a disposición de dichas metas organizativas. En definitiva se aprecia una orientación –al menos

como filosofía— hacia un modelo más gerencial con fuerte presencia de objetivos, resultados e indicadores.

Por último, como implicación “oculta” más importante que podría tener el modelo de agencias de cara al futuro, podría ser la de su utilización para facilitar despidos colectivos e implementar una agenda de externalización de actividades hasta el momento públicas. El hecho de tener unidades separadas funcionalmente de la Administración nuclear y periférica puede facilitar la utilización de los criterios, fundamentalmente organizativos o de insuficiencia presupuestaria, que habilitarían a la Administración para poner en marcha dicho instrumento, de extremada controversia con la cultura organizativa del sector público y de comprometida seguridad jurídica.

En suma, nos encontramos ante un modelo de agencialización bastante “pacífico” sobre el papel —de hecho la creación de agencias no ha sido contestada ni sindicalmente en los órganos de negociación ni con ningún tipo de movilización de los propios empleados concernidos—. No se podría hablar, de entrada, de un gran impacto en el modelo de empleo público, advirtiéndose, no obstante, la existencia de cobertura legal y un enorme margen potencial para reformar sustancialmente el modelo de empleo público que se ha venido reproduciendo hasta el momento, no siendo descartable de cara al futuro la aparición de nuevos “genotipos” o categorías de empleados públicos (con estatuto jurídico específico) asociados específicamente a las agencias creadas.

La evolución económica general, y la impronta ideológica que pretendan poner en marcha los gobiernos autonómicos, actuales y futuros, marcarán definitivamente las implicaciones finales sobre el modelo de empleo público y la gestión de recursos humanos, por ahora, muy atenuada.

BIBLIOGRAFÍA:

Aberbach, J y Rockman, B (1988) "Mandates or Mandarins? Control and Discretion in the Modern Administrative State". *Public Administration Review*, VOL 48/1988.

Aguilar, L.F. (2006). *Gobernanza y gestión pública*, México: Fondo de Cultura Económica.

Araújo, J.F. (2013). "Da Nova Gestão Pública à Nova Governação Pública: pressões emergentes da fragmentação das estruturas da Administração Pública", en Silvestre, H.C. y Araújo, J.F. (Coords). *Coletânea em Administração Pública*, Lisboa: Escolar Editora, pp. 25-61.

Araújo, J.F. (2004). "A reforma administrativa em Portugal: em busca de um novo paradigma". *Revista de Pensamento do Eixo Atlântico*, Nº 6: 83-91.

Araújo, J.F. (2000). "O Modelo de Agência como Instrumento de Reforma da Administração", *Forum 2000*, ISCSP, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa.

Araujo, J.F. y Varela Álvarez, E (2011) "La Dirección Pública Profesional en España y Portugal: Una aproximación comparada" Ponencia presentada en *X Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración*. Murcia.

Arenilla Sáez, M. (2005), "La vigencia de los modelos de gestión de los recursos humanos en las Administraciones Públicas". *Revista Presupuesto y Gasto Público*.

Ballart X. y Ramió, C. (2000), *Ciencia de la administración*. Valencia: Ed. Tirant lo Blanch.

Beblavý, M. (2002), "Understanding the waves of agencification and the governance problems they have raised in central and Eastern european countries". *OCDE Journal on budgeting*. Volume 2 – Nº1.

Bell, D. (1991). *El advenimiento de la sociedad post-industrial. Un intento de prognosis social*, Madrid: Alianza Universidad (Tercera Edición en Alianza Universidad).

Bouzas, R. (2004). "La organización administrativa de la Xunta de Galicia: 20 años de autonomía", en *WP Institut de Ciències Polítiques i Socials*, Nº 235: 1-33.

Bouzas, R y Varela, E.J. (2005) "Caminos paralelos, deficiencias comunes: aproximación a los modelos públicos de recursos humanos de España y Portugal. *Gestión y Análisis de políticas públicas*. Nº 32, 2005, pp. 61-78.

Briones, O. (2013) *Factores determinantes en la construcción de la función autonómica de recursos humanos*. Tesis doctoral.

Brugué, Q. y Subirats, J. (1996). "Introducción", en Brugué, Q. y Subirats, J. (Selección de textos) (1996). *Lecturas de Gestión Pública*, Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas, Ministerio de la Presidencia y Boletín Oficial del Estado, pp. 9-22.

Chetty S. (1996). "The case study method for research in small- and médium - sized firms". *International small business journal*, vol. 5, octubre – diciembre.

Coller, X. (2000). *Estudio de casos, en Cuadernos Metodológicos* Nº 30, Madrid: C.I.S.

Del Pino, E. y Rubio, M^aJ. (2013). "El estudio comparado de las transformaciones del Estado de bienestar y las políticas sociales: definiciones, metodología y temas de investigación", en Del Pino, E. y Rubio, M^aJ. (Eds.). *Los Estados de Bienestar en la encrucijada. Políticas sociales en perspectiva comparada*, Madrid: Tecnos, 23-57.

Dimaggio PJ, Powell WW. (1999). "Introducción", en Dimaggio PJ, Powell WW. (Comps.). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, México D.F.: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C., Universidad Autónoma del Estado de México y Fondo de Cultura Económica, pp. 33-75.

Drucker, P. (1954), *The practice of management*. Eds: William Heinemann limited.

Dussauge Laguna, M. (2009) "La literatura comparada sobre reformas administrativas. Desarrollos, limitaciones y posibilidades". En *Gestión y Política Pública*, Vol. XVIII, Nº2, 2009. Centro de investigación y docencia económicas. México

Echebarría, A, K. (1993) "La gestión pública a través de agencias: experiencias europeas". *Ekonomiaz*, nº 26.

Fulton, lord. (1968) *The Civil Service: Report of the Committee*. London: HMSO.

Galofré, A. (1997), *La modernización de las Administraciones Públicas en España*,

Hood, C. (1997), "Racionalismo económico en la gestión pública: ¿De la Administración Pública progresiva a la Nueva Gestión Pública?". Capítulo 21 del libro del MAP *Lecturas de Gestión Pública*. Quim Brugué y Joan Subirats.

Iglesias, P (2010), "Ponencia sobre a LOFAXGA". Xornadas sobre a LOFAXGA. EGAP. Disponible online en: <http://www.egap.xunta.es>. Consultado en mayo de 2012.

Jiménez, R. (2006), *Directivos Públicos*. Instituto Vasco de Administración Pública. Oñati.

Jiménez, R. (2009) “La dirección pública profesional: perspectiva comparada y diagnóstico de la situación en España”. En Rafael Jiménez R, Alberto Palomar A, y Manuel Villoria M., *La dirección pública profesional en España*. Instituto Vasco de Administración Pública y Marcial Pons. Madrid.

Longo, F. (2008), “Introducción. Los directivos públicos ante los retos de la gobernanza contemporánea”. Capítulo introductorio del libro: *Los escenarios de la gestión pública del siglo XXI*. Longo y Tamyko Eds. Escola d’administració Pública de Catalunya. Barcelona.

Martínez, M. (2007), “Trade unions and employment relations in the context of public sector change”. *International Journal of Public Sector Management*. Vol. 20, N°1.

Martínez G, J. y Arufe V, A. (2013) “El impacto sobre el empleo público de la ley 3/2012”. Ponencia no curso EGAP monográfico sobre os retos e as perspectivas do emprego público. Santiago.

Mintzberg, H. (1984), *La estructura de las organizaciones*. Ed. Ariel. Barcelona.

OCDE (2002). *Distributed public governance: agencies authorities and other government bodies*, Paris: OECD Press.

OCDE (2004). “Public sector Modernisation: Changing Organisational Structures”. Policy Brief. OCDE, observer. September. Consultado online en www.OECD.org el 1/07/2013.

OCDE (2007). “Organising the Central State Administration: Policies & Instruments”, Sigma Papers N° 43, OECD Publishing (Consultado, 15/06/2012) <http://www.oecd-ilibrary.org>).

Olías, B. (2001). “La evolución de la gestión pública: la Nueva Gestión Pública”, en Olías, B. (Coord.). *La Nueva Gestión Pública*, Madrid: Prentice Hall, pp. 3-34.

Oliveira, J.A. (2011). *Gestão Pública: Teorias, modelos e prática*, Lisboa: Escolar Editora.

Oliveira, J.A. (2001). *Gestão Pública e Modernização Administrativa*, Oeiras: INA.

Oliveira, J.A. (1991). *Princípios de Gestão Pública*, Lisboa: Editorial Presença.

Palomar Olmeda, A. (2013) “A organización e o réxime do emprego público á luz da Constitución e da xurisprudencia constitucional”. EGAP: Ponencia no Curso EGAP monográfico sobre os retos e as perspectivas do emprego público. Santiago.

Parrado, S. (2002). *Sistemas administrativos comparados*, Madrid: Tecnos y Universidad Pompeu Fabra.

Parrado Díez, S. (2001), "El liderazgo y la gestión directiva en las organizaciones públicas: el estado de la cuestión". En *La Nueva Gestión Pública*. Coord., Blanca Olías de Lima. Ed. Prentice Hall. Madrid.

Peters B., G. y Pierre, J. (2005), "¿Gobernanza sin gobierno? Replanteándose la Administración Pública". Capítulo del libro del INAP (Coord.). Cerrillo i Martínez, A.: *La Gobernanza hoy: 10 textos de referencia*.

Pollitt, C. (2003), *The Essential Public Manager*. Open University Press. Maidenhead/Filadelfia.

Pollitt, C. y Bouckaert, G. (2000), *Public Management Reform. A comparative analysis*. New York, Oxford University Press.

Ramió, C. (1996). *Teoría e práctica do cambio organizativo na administración pública*, Santiago de Compostela: EGAP, Xunta de Galicia.

Ramió, C. (1999a). *Teoría de la Organización y Administración Pública*. Barcelona: Tecnos y Universitat Pompeu Fabra.

Ramió, C. (1999). "Corrientes Neoempresariales versus Corrientes Neopúblicas: Cultura Administrativa, Valores Públicos y Credibilidad Social. Un Planteamiento Radical", en *Instituciones y Desarrollo*, Nº 5: 65-97.

Ramió, C. (2001). "Las Administraciones Públicas", en *Política y Gobierno en España*. 2ª Ed. Manuel Alcántara y Antonia Martínez. Ed: Tirant lo Blanch. Valencia, pp. 531-563.

Ramió C. y Salvador, M. (2002). "La configuración de las administraciones de las comunidades autónomas: entre la inercia y la innovación institucional", en Subirats J, Gallego Raquel (Eds.). *Veinte años de autonomías en España. Leyes, políticas públicas, instituciones y opinión pública*. Madrid: CIS, pp. 11-22.

Ramió, C. (2009). "Teoría y práctica del fenómeno de la externalización", en *La colaboración público privada y la creación de valor público*. Coord Carles Ramió. Ed: Diputación de Barcelona. Colección_Estudios. Serie_Gobierno local, pp. 57-80.

Salvador M. (2001). "El Papel de las Instituciones en la Gestión de las Administraciones Públicas", *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, Nº 20: 1-19.

Salvador M. (2005). "La función pública autonómica como institución: ¿Buscando alternativas o reforzando un modelo? Los casos de la Comunidad de Madrid y de la Generalitat de Catalunya", *Revista Española de Ciencia Política*, Nº 12: 129-151.

Salvador Serna, M. (2006) *La configuración del sistema de función pública de la Comunidad Autónoma de Madrid*. Instituto Madrileño de Administración Pública.

Sancho, D. (1999). *Gestión de servicios públicos: Estrategias de marketing y de calidad*, Madrid: Tecnos y Universitat Pompeu Fabra.

Sánchez Morón, M (2012) “La Administración tras la crisis: el empleo local” Ponencia presentada al *XII congreso sobre recursos humanos en el sector público*. Vitoria. Mimeo.

Shim, D.S. (2001), “Recent human resources developments in OECD member countries”. *Public Personnel Management*. Nº 30.

Suk Kim, P. (1999), “La reforma en la administración de los recursos humanos en el gobierno: un panorama comparativo”. *Gestión y Política Pública*, Vol. VIII, nº 2. Segundo semestre.

Varela, E.J. (2009). “A xestión de persoas na Xunta de Galicia ante os retos do século XXI”, en Varela, E.J. (Dir.). *Manual de Xestión de Persoas e Equipos de Traballo nas Organizacións públicas. Unha Visión para a Xunta de Galicia*, Santiago de Compostela: EGAP (Xunta de Galicia), pp. 11-34.

VV.AA. (2009). “Modernización e xestión de recursos humanos na Administración autonómica galega”, en Varela, E.J. (Dir.). *Manual de Xestión de Persoas e Equipos de Traballo nas Organizacións públicas. Unha Visión para a Xunta de Galicia*, Santiago de Compostela: EGAP (Xunta de Galicia), pp. 35-57.

Villoria, M. (1997). “Modernización Administrativa y Gobierno Postburocrático”, en Bañón, R. y Carrillo, E. (Comps.). *La nueva Administración Pública*, Madrid: Alianza, pp. 77-103.