
La función pública autonómica como institución: ¿Buscando alternativas o reforzando un modelo? Los casos de la Comunidad de Madrid y la Generalitat de Catalunya *

Miquel Salvador Serna

El artículo presenta un análisis de los sistemas de gestión de los recursos humanos de las Comunidades Autónomas concebidos como instituciones, combinando una visión de conjunto con apuntes sobre dos estudios de caso: la Comunidad de Madrid y la Generalitat de Catalunya. Con esta perspectiva analítica se aportan argumentos para responder a una aparente paradoja: aunque dichos sistemas se creaban sin lastres ni precedentes directos, en un contexto en el que se conocían las debilidades del sistema estatal de función pública, al cabo de más de veinte años de funcionamiento todos ellos se asemejan sobremanera. Las aportaciones neoinstitucionalistas permiten dar cuenta de la importancia de las decisiones tomadas en las etapas iniciales y del papel jugado por determinados agentes internos, que generaron un sendero de dependencia que facilitó la reproducción del modelo de referencia, más allá de las situaciones de cambio potencial que se dieron a lo largo de su evolución.

Palabras clave: instituciones, sendero de dependencia, función pública, Comunidades Autónomas.

* Este artículo se basa en los contenidos de la tesis doctoral «Instituciones y políticas públicas en la gestión de los recursos humanos de las comunidades autónomas» presentada el 18 de diciembre de 2003 en la Universitat Pompeu Fabra y distinguida con el primer premio Enric Prat de la Riba a la mejor tesis doctoral en materia de Administración Pública (otorgado por la Escuela de Administración Pública de Catalunya, edición 2004). Agradezco especialmente los comentarios de los miembros del tribunal de tesis, Maria Rosa Virós, Mariano Baena del Alcázar, Joan Subirats, Jacint Jordana y Rafael Jiménez Asensio y, especialmente, las sugerencias del director de la tesis, Carles Ramió, y de los evaluadores anónimos.

I. INTRODUCCIÓN: EL ANÁLISIS DE LA “FUNCIÓN PÚBLICA AUTONÓMICA”

Una de las principales transformaciones recientes de la configuración de la administración pública en España se produjo como consecuencia del desarrollo y consolidación del modelo de Estado Autonómico. La creación de las comunidades autónomas comportó la aparición de un nuevo nivel de administración que, basándose inicialmente en las funciones y los recursos transferidos desde la Administración General del Estado, pronto generó sus propias dinámicas de crecimiento a medida que consolidaba sus ámbitos de actividad y ganaba su propio espacio en el nuevo mapa administrativo.

Partiendo de este proceso, el artículo se centra en los sistemas de función pública como área clave para el desarrollo de un proyecto modernizador o transformador del funcionamiento de las incipientes administraciones de las comunidades autónomas, unas organizaciones intensivas en personal y que gestionan actualmente más de 1.162.000 empleados públicos, constituyéndose como el nivel de gobierno que tiene asignado un mayor contingente de personal (un 49,6 por 100 del total de empleo público)¹. Atendiendo a tamañas dimensiones, cabría suponer que un reto esencial de los nuevos aparatos autonómicos sería el desarrollo de un sistema de gestión de sus recursos humanos, en un contexto en el que se conocían, por criticadas, las carencias del sistema de función pública vigente en la Administración General del Estado. Y ello de forma más notoria cuando desde muchas comunidades autónomas se proclamaba una clara voluntad de desmarcarse y diferenciarse del referente estatal.

Sin embargo, el desarrollo y la configuración de estas nuevas organizaciones no generaron diferencias substanciales en lo que a su gestión interna se refiere. Frente a las importantes diferencias que se registraban en los modelos de gestión desarrollados en determinadas políticas sectoriales, como por ejemplo la educativa, la sanitaria, la de servicios sociales o la de vivienda (Gallego, Gomà y Subirats, 2002), para el ámbito de la organización y la gestión de sus recursos humanos, las administraciones autonómicas tendieron a la uniformidad (Ramíó y Salvador, 2002).

En los respectivos estatutos de autonomía, cada comunidad disponía de un amplio margen para diseñar su propia estructura orgánica y cierto margen de maniobra en la configuración de su sistema de gestión de recursos humanos o sistema de función pública². En muchas comunidades, además, la creación de los aparatos administrativos

1. Datos del Ministerio para las Administraciones Públicas publicados en Internet (www.map.es), referidos a julio de 2004. Consulta realizada en abril de 2005.

2. Se propone una acepción amplia del concepto “función pública” que incluye a los colectivos de personal que constituyen el núcleo de administración general de las administraciones autonómicas, considerando tanto aquellos con vínculo funcionarial como laboral. Se excluyen del análisis, tanto por las particularidades de su gestión como por su evolución claramente diferenciada, a los colectivos de personal con estatutos singulares

autonómicos se planteó sólo parcialmente a partir de personal transferido de otras organizaciones. El recurso de la contratación directa de personal propio, reclutado, seleccionado y formado por las propias administraciones autonómicas pronto supuso una parte importante del contingente de profesionales de las incipientes organizaciones. Con ello se evitaba supuestamente la traslación de inercias organizativas y culturales propias de administraciones con mayor tradición. Ello coincidía con una voluntad de marcar diferencias respecto de la Administración General del Estado, expresada especialmente en casos como la Generalitat de Catalunya con el «nosotros lo íbamos a hacer mejor» (Maluquer, 1999: 11).

Sin embargo, al cabo de más de veinte años de evolución, la mayor parte de las administraciones autonómicas tendieron a reproducir el modelo de la Administración General del Estado. Ello comportó que tanto las estructuras orgánicas como los mecanismos de selección, retribución, promoción y carrera administrativa de los empleados públicos que desarrollaron las administraciones autonómicas tendieran a asemejarse sobremedida a aquellas características de la administración estatal, que se tomó como principal referente.

Este resultado suele plantearse en los debates sobre la configuración de los sistemas de gestión de las administraciones públicas autonómicas en términos de “pérdida de oportunidad histórica” para crear un nuevo modelo de administración, distinto y mejor que el vigente en la Administración General del Estado. Frente a estas críticas, los responsables de las unidades vinculadas a la configuración de los sistemas de gestión pública autonómicos apelan al desconocimiento de una realidad administrativa compleja y al propio proceso de creación y desarrollo de las administraciones autonómicas.

Pero, ¿existió realmente una “oportunidad” inicial para crear un sistema alternativo de función pública en las administraciones de las comunidades autónomas? ¿Qué sucedió para que se perdiera dicha “oportunidad”?

Para aportar evidencias en relación con ambas preguntas el artículo se centra en dos estudios de caso, la Comunidad de Madrid y la Generalitat de Catalunya, que reflejan distintos puntos de partida y, especialmente durante las fases iniciales de configuración, modelos netamente diferenciados. Frente a una Administración autonómica madrileña fuertemente laboralizada (con casi el 80 por 100 de personal laboral en la etapa inicial) y con una muy importante presencia sindical, cuya actividad trascendía de la negociación colectiva llegando a lo que vino a denominarse “cogestión” de los servicios, aparecía una Administración autonómica catalana con claros referentes históricos y con una manifiesta voluntad de diferenciación, que pronto generó su propia normativa sobre función pública (en 1981, tres años antes que el propio legislador estatal promulgase la normativa básica), impulsada a utilizar figuras contractuales que permitiesen reclutar directamente

como es el caso del personal docente, personal sanitario, policías autonómicas, personal penitenciario y personal de justicia, entre otros.

importantes contingentes de personal ante las carencias de los servicios transferidos inicialmente. Unas notables diferencias iniciales que parecen apuntar a la existencia de alternativas (u “oportunidades”) en la configuración de los sistemas de gestión de recursos humanos de las comunidades autónomas.

Al cabo de más de veinte años de evolución las comunidades autónomas han registrado importantes transformaciones internas y externas que han modificado de forma sustancial sus competencias, sus dimensiones y su capacidad efectiva de intervención. Sin embargo, en el ámbito de la gestión de recursos humanos la tendencia predominante ha sido la convergencia de esos modelos con el propio de la Administración General del Estado, sin variaciones sustantivas más allá de ajustes incrementales a la propia realidad autonómica.

Dicha tendencia a la homogeneidad contrasta con la tendencia inversa registrada en procesos de configuración institucional similares al caso español. Tal sería el caso alemán, con la creación de los *Länder* en el territorio de la ex República Democrática Alemana a partir de 1989 como vía para integrarse en el sistema administrativo de la antigua República Federal Alemana. A diferencia del caso autonómico, en este proceso de configuración institucional la «adaptación e integración no debe [...] equipararse con la creación de un sector público uniforme en el Este» (Goetz, 1993: 447), y la incidencia de la institución de referencia no originó homogeneidad sino una creciente diferenciación en los entes de nueva creación.

Partiendo de estas premisas, las cuestiones que centran el artículo se refieren tanto a los elementos que explican la pérdida de la oportunidad para generar un sistema de función pública autonómico alternativo al referente estatal como al papel ejercido por éste como promotor de una tendencia a la homogeneidad.

Con la voluntad de aportar argumentos sobre ambas cuestiones y enriquecer el debate sobre este ámbito desde la Ciencia Política y de la Administración, el artículo propone conceptualizar los sistemas de función pública como instituciones y, a partir de dicha perspectiva, introducir el análisis de los principales elementos que explican tanto las dinámicas de configuración y desarrollo de los sistemas autonómicos de función pública, como la ausencia de cambios destacados a lo largo de su evolución. Con ello se pretenden destacar los procesos de difusión del modelo de función pública con la generación de una suerte de tendencia a la estabilidad, que explica los limitados resultados de las iniciativas que pretendían transformarlo.

El artículo toma como punto de partida los resultados de la investigación desarrollada por el propio autor en el marco de elaboración de la tesis doctoral *Instituciones y políticas públicas en la gestión de los recursos humanos de las Comunidades Autónomas*. Dicha investigación planteaba un modelo analítico compuesto a partir de los enfoques neoinstitucionalistas y el análisis de políticas públicas para realizar una revisión general del conjunto de administraciones autonómicas a partir de fuentes secundarias y el desarro-

llo de dos estudios de caso (Comunidad de Madrid y Generalitat de Catalunya), considerados como referentes de dinámicas institucionales diferenciadas que tendieron a converger (aunque no por ello representativos del conjunto). Para dicha investigación se realizaron 44 entrevistas semiestructuradas con carácter informativo de primer nivel (directamente vinculadas a los dos estudios de caso) y 46 consultas y entrevistas informativas de segundo nivel, además de trabajar con documentos y datos internos que informaban sobre la configuración de los respectivos sistemas de función pública³.

Atendiendo al enfoque institucionalista que se propone, para la caracterización de los sistemas autonómicos de función pública como instituciones se establece un periodo de referencia que parte de la transición política y de la creación de las administraciones autonómicas a partir de los primeros traspasos de competencias personal hasta finales del año 2002 (finalización del trabajo de campo de la investigación referida). Por el tipo de argumentos desarrollados se incluyen referencias a elementos previos que incidieron en la configuración de la función pública de la Administración General del Estado que se toma como referente. En cuanto al objeto de estudio, aunque se propone una revisión del conjunto de administraciones autonómicas, el análisis se centra en los dos estudios de caso citados para los que se aportan datos e informaciones de carácter más concreto que permiten ilustrar las dinámicas de configuración de sus sistemas de función pública.

Con ello el artículo pretende aportar elementos de reflexión para el análisis de la gestión de recursos humanos en las administraciones públicas, todavía hoy no suficientemente tratado desde la Ciencia Política y de la Administración, especialmente si se atiende a su papel clave para explicar el funcionamiento y los resultados de la actividad de nuestras administraciones públicas.

II. LA CARACTERIZACIÓN DE LA “FUNCIÓN PÚBLICA AUTONÓMICA” COMO INSTITUCIÓN

Un primer argumento a desarrollar es la caracterización del objeto de estudio como institución, lo que supone interpretar los sistemas de función pública de las comunidades autónomas como un conjunto interrelacionado de normas, valores, estructuras, rutinas y procesos, que se refuerzan mutuamente generando una suerte de “reglas del juego” que contribuyen a explicar tanto el comportamiento de los actores involucrados como el funcionamiento y los resultados efectivos del sistema (March y Olsen, 1989; Kiser

3. Cabe destacar las dificultades para obtener información de este ámbito interno de la gestión pública, caracterizado tanto por la ausencia de hábitos en la utilización de indicadores y de sistemas de información como por una notable opacidad hacia los agentes externos al mismo. Por ello el autor quiere agradecer expresamente la colaboración todas las personas entrevistadas, sin cuyas aportaciones esta investigación no hubiera podido realizarse.

y Ostrom, 1982; Scott, 1995). Considerando esta definición, en una primera aproximación a los sistemas de gestión de los recursos humanos se pueden identificar los componentes citados y apuntar sus interrelaciones en el sentido descrito.

Un primer rasgo característico de la institución es su importante plasmación jurídica, con multiplicidad de *normas formales* que establecen los parámetros básicos del funcionamiento de los distintos ámbitos de gestión. Precisamente uno de los rasgos distintivos de la gestión de personal en el ámbito público es la abundancia de referencias normativas que constriñen y, en ciertas ocasiones, direccionan las opciones y políticas a impulsar. Esta ingente regulación jurídica acaba traducándose en un complejo entramado que, lejos de facilitar la labor de las unidades de personal de las administraciones públicas, tiende a generar inseguridad y a exigir importantes conocimientos jurídicos frente a perspectivas alternativas más propias de la gestión de recursos humanos. Los voluminosos códigos autonómicos de función pública, la elaboración de “normas de síntesis”⁴, la ingente bibliografía aportada desde el derecho administrativo en contraste con las pocas obras destacadas en la materia desde otras disciplinas, o los perfiles profesionales que prácticamente monopolizan tanto los cuadros técnicos como directivos de las unidades centrales de personal, son tan sólo algunos de los indicadores de esta dimensión. Se apunta así el predominio de estos enfoques tanto en la identificación de los ámbitos sobre los que se debe actuar como en la formulación de propuestas para abordarlos.

Pero quizás uno de los rasgos más relevantes de la institución es su plasmación en el nivel informal, generando una suerte de *regulación informal* que, a partir de los principios genéricos establecidos en la normativa, desarrolla su propia interpretación y tiende a incidir sobre el comportamiento de los agentes implicados. Diversos estudios han apuntado algunos de los rasgos más característicos de este ámbito informal (Echevarría, 1995; Longo, 1995), asociándolos a los *valores* que caracterizan el sistema de gestión de los recursos humanos. Entre éstos cabe destacar:

a) La idea de *igualdad*, aunque entendida como homogeneidad, y aplicada para el diseño e interpretación de los mecanismos de acceso al puesto de trabajo, de acceso a la carrera administrativa o en la configuración del sistema salarial y de incentivos (distribuyendo de forma lineal complementos retributivos como el de productividad, independientemente del rendimiento desempeñado por cada empleado, por ejemplo).

b) El *mérito* y la *capacidad* como principios que regulan el acceso y el desarrollo de la carrera profesional, aunque básicamente medidos a partir de su cumplimentación formal.

4. Como el Decreto Legislativo 1/1997, de 31 de octubre, por el que se aprueba la fusión en un texto único de los preceptos de determinados textos legales vigentes en Catalunya en materia de función pública.

c) La *unidad*, frecuentemente asociada a la *uniformidad* en la configuración del sistema de función pública (clasificación de los empleados públicos, reclutamiento, remuneración, estructura de puestos de trabajo), que se extiende a los empleados públicos con vínculos laborales no estatutarios.

d) *Centralización* de la gestión y administración de las principales actividades vinculadas a la gestión de personal, tanto en la relación Estado-Comunidades Autónomas como en el interior de las administraciones autonómicas, aunque la creciente descentralización y la aparición de colectivos con singularidades propias apuntan a matizar este elemento.

e) La *jerarquía* como principal mecanismo de coordinación entre unidades, aunque matizado por la ya citada aparición de colectivos específicos que tienden a generar regímenes singulares, apuntando un modelo más próximo a una red que a una estricta pirámide.

f) La *seguridad* de las condiciones de los empleados públicos, plantada como garantía frente a posibles arbitrariedades de la dirección política, pero llegando a unos extremos en su interpretación efectiva que limitan de forma notoria los márgenes de actuación de las unidades de gestión de personal.

g) En conexión con las garantías apuntadas en el punto anterior se consolida un enfoque que prima los *criterios individuales* de cada empleado público frente a los criterios de la organización (muchas veces ausentes por falta de direccionamiento estratégico en la materia), y que se plasma claramente en ámbitos como el desarrollo de la carrera profesional o la formación interna.

La aplicación de la normativa formal, a partir de las reglas y valores comentados, junto con una serie de *rutinas y procedimientos* que la operativizaban y una *estructura orgánica* que reflejaba parcialmente las prioridades políticas del momento, facilitaron la consolidación de “una manera de hacer las cosas” entre los círculos técnicos especializados del ámbito de gestión de recursos humanos de las administraciones públicas.

La complejidad de la institución resultante favoreció que el ámbito se vinculase a determinados cuadros técnicos y que, tanto por su poca visibilidad externa como por las dificultades para obtener resultados a corto plazo, no fuese un ámbito especialmente atractivo para la clase política. Tanto el perfil de los máximos representantes políticos autonómicos vinculados a la materia como los elevados índices de rotación de los cuadros políticos responsables del ámbito permiten evidenciar esta situación (Salvador, 2003). Los ritmos y momentos de cambio de la institución, que no coincidieron con los cambios de la formación política al frente de los respectivos gobiernos, más allá del recambio de ciertas elites administrativas, son claros indicadores de ello (Villoria, 2003).

La realización de entrevistas a distintos agentes internos vinculados a la gestión de los recursos humanos de la Comunidad de Madrid y de la Generalitat de Catalunya (directivos de la Dirección General de la Función Pública y personal técnico vinculado

a distintos ámbitos sectoriales de gestión de personal) permiten clarificar el papel efectivo de la institución denominada “función pública autonómica”.

Algunas concreciones operativas de la institución aparecen en la pervivencia de determinados procedimientos de actuación vinculados a los procesos selectivos y la falta de exploración de nuevos equilibrios entre sus diferentes componentes, sin cuestionarse la oportunidad de modificarlos para su adaptación a los nuevos requisitos profesionales que requerían las administraciones autonómicas. En la misma línea, y aceptando el predominio estatal en la determinación de las retribuciones básicas, se mantenía la linealidad en la distribución de los complementos definidos como variables. En la misma línea, y de acuerdo con los rasgos destacados al definir la institución, se constataban elementos como la no aplicación efectiva del régimen disciplinario o la concepción de la formación interna más como un premio al empleado público que como un instrumento de gestión al servicio de las necesidades de la organización.

En la misma línea, en la mayor parte de entrevistas realizadas a directivos y técnicos se constataba la existencia de esquemas cognitivos y marcos de referencia caracterizados por un acusado escepticismo en cuanto a las posibilidades de transformar el modelo vigente o en determinadas críticas a propuestas formuladas externamente o desde la dirección política de la organización. Sus argumentos para diagnosticar la evolución y la situación actual de la función pública permiten identificar una “manera de hacer las cosas” que constriñen y direccionan su actividad pero no tanto de forma explícita como a través de la definición de marcos de referencia que estos actores toman como dados y no entran a cuestionar (DiMaggio y Powell, 1991). Se interpreta en estos términos el peso de la institución en la caracterización del comportamiento de los agentes internos, estableciendo esquemas compartidos a pesar de la existencia de alternativas (como se desprende de las entrevistas realizadas a otros tipos de agentes como profesionales externos, académicos y algunos representantes sindicales) para definir las líneas de actuación en materia de gestión de recursos humanos.

III. LA INSTITUCIÓN “FUNCIÓN PÚBLICA AUTONÓMICA”: ¿NINGUNA, UNA O VARIAS?

A partir de su caracterización inicial se plantea la pregunta de si la “función pública autonómica” como institución resulta ser una mera réplica de la institución vigente en la Administración General del Estado, representa una configuración alternativa común para todas las administraciones autonómicas o cada una de ellas dispone de su propio arreglo institucional diferenciado.

Aunque el análisis y caracterización de la institución “función pública estatal” excede el espacio y objetivos del presente artículo, de análisis realizados desde diferentes perspectivas por destacados autores (Baena del Alcázar, 2000 y 1994, Parrado 2002, Nieto,

1997, Jiménez Asensio, 1998, Longo, 1996 o Villoria y Del Pino, 1997, entre otros) se desprenden importantes correspondencias con la institución definida como “función pública autonómica” tanto en lo referente a los contenidos como a su impacto efectivo sobre los agentes implicados.

Las particularidades del proceso de creación de las comunidades autónomas facilitaron la extensión de los rasgos de la institución “función pública estatal” hacia las incipientes administraciones autonómicas, constituyendo su principal antecedente y el referente de contexto más importante. Pero más allá de la mera recepción de dicha institución, desde las administraciones autonómicas se desarrollaron una serie de actuaciones encaminadas a adaptarla a su propia realidad organizativa y competencial, favoreciendo la aparición de diversas singularidades. La cuestión es si el alcance de la diferencia realmente altera el equilibrio existente entre los distintos componentes de la institución, en sus interrelaciones y, especialmente, en su impacto sobre los agentes implicados

La amplitud del sustrato común, en buena medida fijado por la propia legislación básica del Estado, pero también por la actuación de distintos factores que derivan del proceso de creación y desarrollo de las administraciones autonómicas (y que se aborda con más detenimiento en el próximo apartado), permite confirmar la existencia de una única institución, vigente en ambos niveles de administración, aunque con particularidades que apuntan a la existencia de variaciones de la misma en función de cada caso.

Así, la distribución de competencias en la regulación de la función pública, con la reserva estatal de la normativa básica y de aspectos tan estratégicos como los vinculados a las retribuciones básicas, propició que las administraciones autonómicas tendieran a centrar su atención en la administración de personal, eludiendo la elaboración de claras políticas públicas orientadas a mejorar la gestión de sus recursos humanos, favoreciendo la continuidad con el referente estatal.

Sin embargo existen diversas diferencias que permiten establecer distinciones significativas. Las relaciones entre los distintos agentes implicados, y los equilibrios de poder resultantes en el seno de cada administración, representan un primer rasgo diferenciador de las instituciones de “función pública estatal” y “función pública autonómica”. Destaca en primer lugar un teórico mayor margen de actuación de los representantes de la Administración General del Estado que, por atribuciones competenciales, tendrían más fácil la modificación del entramado legislativo que rodea la función pública. A pesar de la práctica ausencia de políticas modernizadoras de la función pública, la promulgación de normas del calado de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública refleja la capacidad de actuación del Gobierno del Estado para modificar la gestión de los recursos humanos de la Administración General del Estado (e incidir, por el carácter básico de la norma, sobre las administraciones autonómicas).

Otra cuestión es el verdadero alcance y resultado de la estrategia reformadora. A modo de ejemplo, la citada norma planteaba una estrategia anticorporativa orientada a racionalizar y someter el aparato burocrático a la dirección política. Para ello se planteaba la reducción de los cuerpos no justificados funcionalmente, se introducían modificaciones orientadas a superar la endogamia de los cuerpos (por ejemplo, modificando los tribunales de selección), y paralelamente se reforzaban los órganos centrales de función pública del Estado.

Pero el instrumento clave para esta estrategia anticorporativa fue la promoción del modelo de empleo abierto, apostando por la elaboración y aprobación de las Relaciones de Puestos de Trabajo (RPT) como instrumento de ordenación del personal y como pieza clave para estructurar la carrera administrativa y el sistema retributivo (a través del grado personal como atributo del empleado asociado a la ocupación de puestos de trabajo) (Villoria y Del Pino, 1997; García González y Hernández Sanz, 1999). Sin embargo no se suprimió la estructura corporativa de la Administración General del Estado que, además, se mantenía como mecanismo articulador para el ingreso en la función pública. Ello supuso, en la práctica, que el peso de la lógica de cuerpos, explicitada en el acceso y en la promoción interna, y predominante en la cultura organizativa de la Administración General del Estado, tendiese a predominar sobre la lógica de los puestos de trabajo (Ferret, 1995 y 1997).

Precisamente el papel de los cuerpos de funcionarios representa otro rasgo diferencial de las instituciones consideradas. La lógica de *cuerpos* no llegó a extenderse a las incipientes administraciones autonómicas, cuyas funciones públicas se desarrollaron a partir de los esquemas propios de la citada norma anticorporativa. Resulta significativo que en diversas entrevistas a responsables internos de la Generalitat se apelase al rechazo a dichas estructuras en beneficio de una mayor capacidad de gestión desde la propia organización. Ello no ha impedido, sin embargo, el surgimiento de dinámicas corporativas en las administraciones públicas de los dos estudios de caso, como la creación del cuerpo de abogados de la Generalitat o el surgimiento la asociación de Técnicos Superiores de la Comunidad de Madrid, aunque actualmente pueden considerarse incipientes y de limitado alcance.

El grado de interiorización, por parte de los distintos agentes implicados, de las normas y valores asociados a la institución constituye otro de los rasgos que distingue claramente la institución estatal de las autonómicas. Tanto el peso de la tradición como los procesos de socialización y difusión institucional interna contribuyen a explicar estas diferencias, como por ejemplo los procesos de acogida y formación desarrollados por el INAP en contraste con la mayor parte de Escuelas e Institutos autonómicos de administración pública.

El mayor grado de institucionalización de la institución “función pública estatal” incide también en la existencia de mayores dificultades para su transformación, mientras

que la ausencia de cambio efectivo en la “función pública autonómica” debe complementarse con otro tipo de argumentos. En esa línea se plantea el siguiente apartado.

IV. LOS PROCESOS DE CONFIGURACIÓN Y DESARROLLO DE LA “FUNCIÓN PÚBLICA AUTONÓMICA”: LA COMUNIDAD DE MADRID Y LA GENERALITAT DE CATALUNYA

Para complementar el análisis de la institución “función pública autonómica” resulta conveniente considerar sus dinámicas de configuración y desarrollo. Inicialmente el surgimiento de la institución debería asociarse a la puesta en marcha de las administraciones autonómicas. Un factor significativo de la etapa inicial de configuración de los sistemas autonómicos de función pública fueron los procesos de transferencia y la propia práctica desarrollada por las comunidades autónomas para afrontar los nuevos retos que se planteaban en materia de gestión de recursos humanos (Baena del Alcázar, 1994).

Los resultados y el impacto del proceso de transferencias se vio condicionado tanto por las resistencias de los distintos ministerios del Estado, que debían ceder personal, como por la incertidumbre asociada a la falta de planificación del proceso en su conjunto (Ballesteros, 1989). A consecuencia de ello, *la realidad demuestra que realizados los traspasos de funcionarios [...] han sido normalmente satisfactorios en cuanto a personal especializado afecto a los servicios concretos que se han transferido (personal docente, sanitario, técnicos de nivel superior o medio afectos a servicios agrícolas o industriales, etc.), pero tales traspasos han sido notoriamente insuficientes en cuanto a personal de Administración general, pues los servicios periféricos de los diversos Departamentos y principales Organismos Autónomos se encontraban notablemente descapitalizados de personal administrativo en general, y más aún, del de carácter directivo [...]* (López Brikman, citado por Castells Arteché 1987: 70).

En este contexto de incertidumbre parecían abrirse distintas alternativas posibles, y de hecho las dos comunidades consideradas optaron por soluciones diferentes adaptadas a sus respectivas realidades. La Comunidad de Madrid recibía la totalidad del personal de la extinta Diputación Provincial de Madrid, con diversos colectivos fuertemente laboralizados que condicionarían la evolución posterior de la institución (los cuadros técnicos ocuparon los puestos clave para definir el modelo de gestión de personal y, en fechas tempranas, se consolidó una muy destacada presencia de organizaciones sindicales que impulsaron la puesta en marcha de la negociación colectiva, entre otras).

En la Generalitat de Catalunya los cuadros directivos de las incipientes unidades de personal fueron cubiertos por técnicos de administración civil del Estado provenientes de la Administración General del Estado, impulsando el modelo en el que habían sido formados y socializados. Así, frente a las carencias de personal transferido, se recurrió a la contratación directa de personal propio, optando por una figura (contratados admi-

nistrativos transitorios) que pronto requirió procesos de regularización para convertirlo en personal funcionario (siguiendo el modelo adoptado). En esta línea, y ante la inactividad del legislador estatal, se promulgó la Ley de Medidas Urgentes para la Función Pública de la Generalitat de Catalunya, de 4 de junio de 1981, norma de ordenación que se anticipaba a la normativa estatal en la materia y que fue recurrida por el Gobierno Central ante el Tribunal Constitucional, aunque finalmente se resolviese el recurso a favor de la Generalitat ⁵.

Estos momentos iniciales (que podrían fecharse entre 1980 y 1983) pueden concebirse como un estadio de incertidumbre en el que surgieron soluciones alternativas, como respuesta a una situación que puede conceptualizarse como una coyuntura crítica (*critical juncture*), siguiendo los términos apuntados por Collier y Collier (2002): se produjo un cambio en el complejo administrativo español, con distintas formas según cada realidad autonómica, y sobre el cual podían establecerse hipótesis explicativas sobre sus consecuencias en términos de sendero de dependencia.

Para describir la coyuntura crítica de la que surgió el sendero de dependencia que marcaría a la institución cabe destacar la intervención combinada de cinco factores en lo que se ha identificado como el “pentágono de la función pública autonómica”. Sus vértices serían los siguientes:

A. La ausencia de una clara planificación sobre el proceso de transformación de la estructura territorial del Estado en su conjunto, en un contexto *de incertidumbre* tanto sobre su alcance como sobre su configuración concreta.

B. La *ausencia de un claro proyecto político con relación a cómo debían configurarse las administraciones autonómicas y la gestión de sus recursos humanos*, en buena medida por la propia congestión de una agenda política centrada en afrontar el resto de dimensiones asociadas al surgimiento del nuevo nivel de gobierno.

C. La articulación del proceso de transferencia de competencias y de personal que condujo a un pronto *colapso de unas incipientes unidades centrales de gestión personal* de las administraciones autonómicas. La falta de recursos, conocimientos y habilidades para afrontar un proceso novedoso, junto con la urgencia de gestionar la recepción de importantes contingentes de personal, se tradujeron en una drástica reducción de las capacidades de planificación y orientación estratégica de estas unidades.

D. El peso de las transferencias recibidas de otras administraciones, tanto en lo que suponen de traslación de una estructura y de una cultura previas como, y especialmente, por el peso de *determinados colectivos profesionales* de técnicos de administración general (en especial del grupo superior), *formados y socializados en el funcio-*

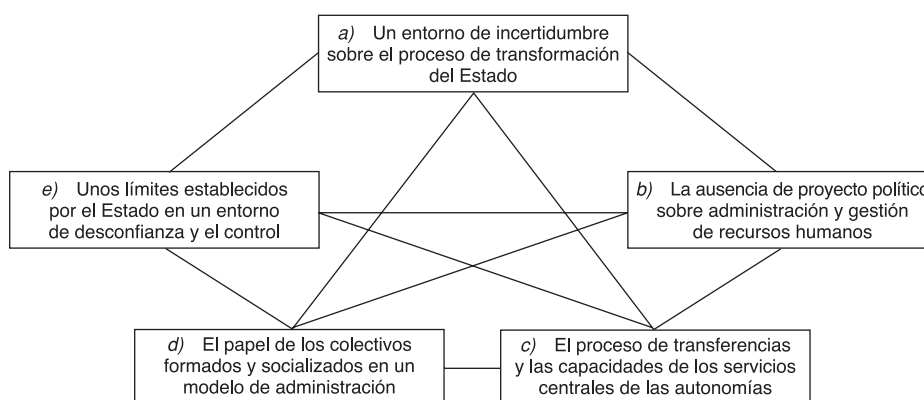
5. Sentencia de 8 de febrero de 1982, recurso de inconstitucionalidad promovido por el Gobierno del Estado contra la Ley de la Generalitat de 4 de junio de 1981 de medidas urgentes sobre la función pública.

namiento de la Administración General del Estado, que se asignan a unos servicios centrales relativamente débiles.

E. Los límites establecidos por el Estado, desde la reserva de la legislación básica en materia de función pública hasta las actuaciones concretas en los procesos de negociación para el traspaso de competencias, en un clima marcado por la *desconfianza* y el control directo de la actividad de las incipientes administraciones autonómicas.

GRÁFICO 1.

EL PENTÁGONO DE LA «FUNCIÓN PÚBLICA AUTONÓMICA»



Fuente: Elaboración propia.

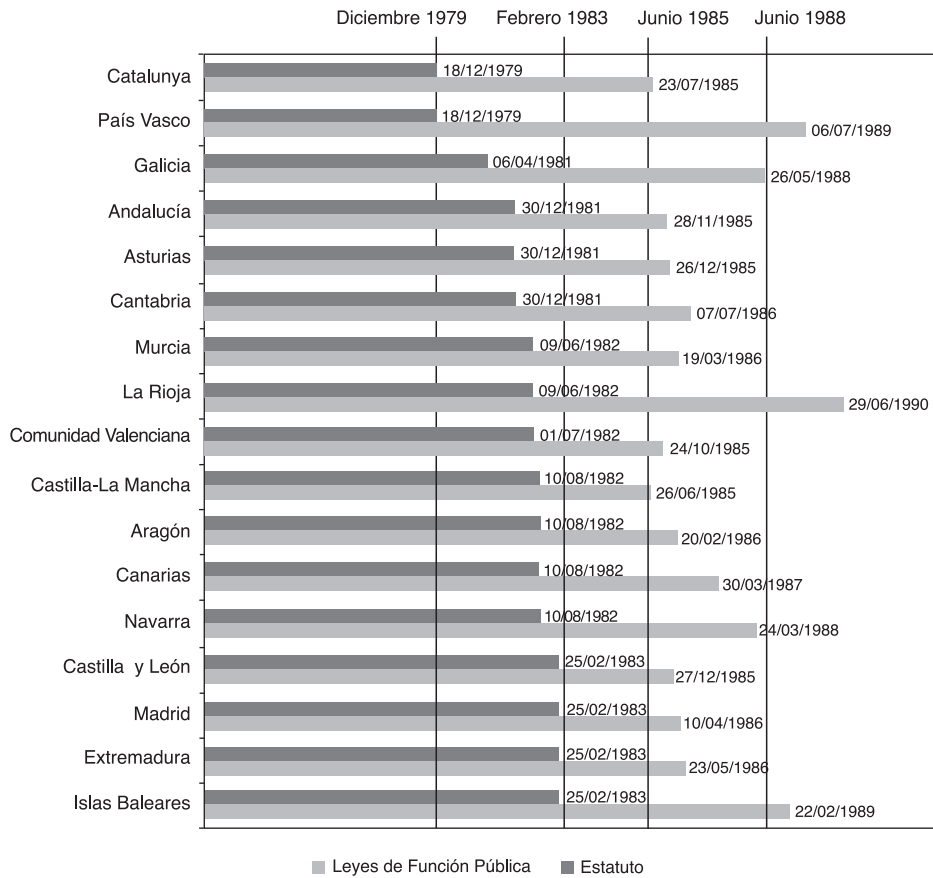
La combinación de estos cinco factores se convertía en crítica puesto que las opciones que surgieron como ajustes institucionales singulares comportaron que *seleccionada una opción resultase cada vez más difícil regresar al punto inicial donde existían múltiples alternativas disponibles* (Mahoney, 2000: 124), propiciando el surgimiento de un sendero de dependencia (*path dependence*) que configura un entramado a modo de cadenas causales que delimita la evolución posterior de la institución y dificulta su «reversibilidad» (Levi, 1997).

La evolución de estos senderos de dependencia se vio condicionada por un conjunto de dinámicas institucionales que presionaron hacia la convergencia de los modelos de función pública autonómicos con el modelo vigente en la Administración General del Estado. El primero de estos factores fue la antes citada Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, que sirvió como punto de partida para la promulgación de las leyes autonómicas de función pública. Así, la anterior periodificación del proceso de aprobación de los Estatutos tuvo su réplica, a partir de la promulgación de la Ley 30/1984, en la cascada de aprobación de las normas autonómicas

en la materia. Esta concatenación de leyes autonómicas en materia de función pública obedeció a dinámicas de isomorfismo institucional, tanto de carácter coercitivo a partir de la norma del Estado, como de carácter mimético entre comunidades autónomas (siendo uno de los referentes la norma catalana en la materia).

GRÁFICO 2.

LA APROBACIÓN DE LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA Y DE LAS PRIMERAS LEYES DE FUNCIÓN PÚBLICA AUTONÓMICAS



Fuente: Elaboración propia.

La mayor parte de normas autonómicas optaron por el Derecho Administrativo como referente para el desarrollo de la función pública, en clara correspondencia con la composición profesional de los componentes habituales de los foros de debate y decisión sobre la materia, monopolizando el ámbito de la función pública en detrimento de otros

colectivos profesionales más vinculados al ámbito de la gestión pública, pero con menor tradición, implantación y legitimidad ante los decisores políticos en este campo (Xirau, 2000).

Esta homogeneidad en los planteamientos y en los colectivos impulsores de la normativa autonómica de función pública permiten explicar el rápido proceso de difusión y la tendencia a la reproducción del modelo vigente en la Administración General del Estado que, por otro lado, venía favorecido por la propia normativa básica estatal (Mauri, 1999).

Las condiciones de origen de la coyuntura crítica también incidieron en la generación de dinámicas de sendero de dependencia (Pierson, 2000). En el siguiente gráfico (gráfico 3), elaborado a partir de Collier y Collier (2002), se propone una representación del sendero de dependencia de la “función pública autonómica” (tomando como referentes los casos de la Comunidad de Madrid y la Generalitat de Catalunya):

1) Un primer elemento a considerar son los antecedentes que configuran una trayectoria previa contra la que se contrasta la coyuntura crítica y el sendero resultante. Para el caso analizado, los antecedentes surgen de la combinación del modelo de función pública estatal y de las otras administraciones que transferían competencias y dotaciones de personal (como el caso de la Diputación Provincial en el caso de la Comunidad de Madrid).

2) Un segundo elemento se refiere a las tensiones de las trayectorias previas y que dan lugar a la aparición de la coyuntura crítica. En este caso se destaca la incertidumbre que caracterizó el proceso de transición democrática y las transformaciones vinculadas al surgimiento de los aparatos administrativos autonómicos y la necesidad de gestionar sus crecientes plantillas de personal.

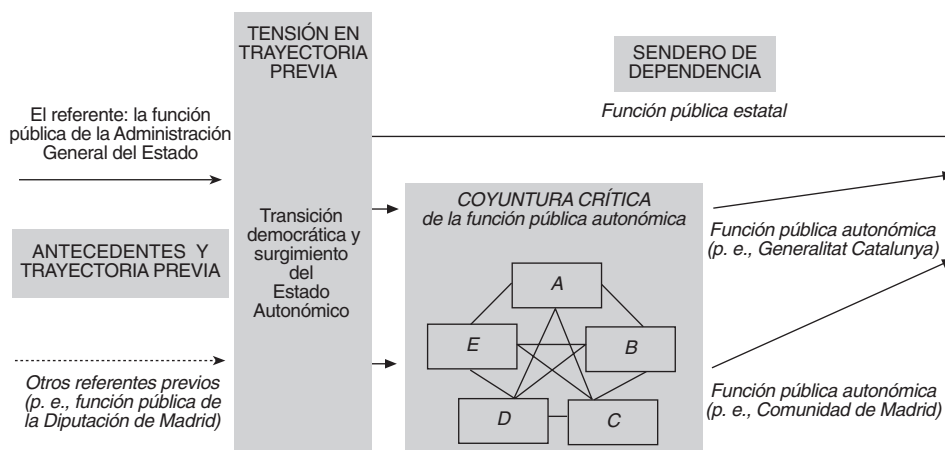
3) Un tercer elemento es la propia coyuntura crítica, esto es, la combinación de variables que configuraron un escenario a partir del cual tomar una determinada opción, que cristalizaría en un equilibrio. Para el caso de la “función pública autonómica” se ha descrito un pentágono que recopila de forma sintética las principales variables que se consideraron claves para configurar dicha combinación.

4) Finalmente los resultados de la coyuntura crítica, en forma de secuencias y de mecanismos de reproducción que configuran un determinado sendero de dependencia.

Así, las tensiones y crisis de la trayectoria definida por los antecedentes de la institución, ejemplificada en la evolución de la “función pública estatal” (y que a su vez se vio modificada por las transformaciones del Estado), dieron lugar a una coyuntura crítica de la que surgieron nuevos senderos de dependencia, bastante próximos entre sí y que además tendieron a converger. Una “función pública autonómica” que en casos como el de la Generalitat de Cataluña se encontraba más próxima a la “función pública estatal”, con una configuración estable a lo largo del sendero, frente a otros casos, como

GRÁFICO 3.

EL SENDERO DE DEPENDENCIA DE LA «FUNCIÓN PÚBLICA AUTONÓMICA»



Fuente: Elaboración propia a partir de Collier y Collier (2002).

el de la “función pública autonómica” de la Comunidad de Madrid, que aunque inicialmente tendió a seguir la trayectoria heredada de la Diputación Provincial, experimentarían una inflexión a partir de la combinación de distintos factores, como la aprobación de la normativa estatal, la ampliación competencial y la necesidad de gestionar nuevos colectivos, o las dinámicas de isomorfismo institucional que rodearon el proceso favoreciendo la tendencia a converger con el modelo vigente en la Administración General del Estado.

En este proceso complejo se dieron de forma combinada dinámicas de isomorfismo institucional de carácter mimético, coercitivo y de presión normativa (DiMaggio y Powell, 1991). En cuanto a las primeras, la opción por reproducir de forma mimética la institución “función pública estatal” obedecía a una estrategia “conservadora”, que exigía una menor inversión en la medida que partía de un referente ya contrastado, que se pretendía mejorar de forma incremental. La opción por reproducir los mecanismos de selección, más allá de lo establecido por la norma estatal de bases, llegando hasta replicar temarios de oposiciones, la réplica de los sistemas de clasificación del empleo público o la traslación de los niveles de organización y denominaciones de las unidades centrales de personal pueden interpretarse en dicho sentido.

Con esta estrategia de “explotación institucional” se buscaban respuestas rápidas, a corto plazo, con un menor nivel de riesgo y, por lo tanto, con una menor necesidad de contar con el apoyo por parte de las esferas política y directiva (Lanzara, 1999). Así, la institución facilitaba el proceso de recepción de dotaciones de personal pro-

cedentes del Estado, cumpliendo de esta manera con una funcionalidad que le aportaba legitimidad (Ramió y Salvador, 2003). Estas dinámicas se vieron reforzadas por procesos de isomorfismo institucional de carácter coercitivo, concretadas a través de la presión ejercida desde la Administración General del Estado mediante la aprobación de leyes básicas y su despliegue normativo, así como mediante las sucesivas sentencias del Tribunal Constitucional confirmando el modelo funcionarial para el conjunto de administraciones públicas.

En el mismo sentido, desde diferentes colectivos profesionales y académicos se presionó a las incipientes administraciones autonómicas para que tendiesen a reproducir, con tan sólo ajustes puntuales, la institución “función pública estatal”. En estas dinámicas de isomorfismo institucional por presión normativa destacaron tanto la incidencia de los cuerpos de titulados superiores de administración general transferidos desde la Administración General del Estado como la ya comentada incidencia de los colectivos vinculados a la tradición jurídica (Ramió y Subirats, 1996; Ballart y Ramió, 2000). La extensión a las administraciones autonómicas de una misma metodología, diseñada por una consultora privada para describir y valorar puestos de trabajo, resulta un claro ejemplo de la extensión de un tipo concreto de “solución” impulsado por determinados colectivos profesionales para dar respuesta al requisito genérico de articular la función pública a través de puestos que se establecía en la norma estatal de bases.

El efecto combinado de los tres tipos de isomorfismo institucional se vio reforzado por los *mecanismos de reproducción institucional* (Mahoney, 2000) vigentes a lo largo del sendero de dependencia de la institución “función pública autonómica”. Entre estos mecanismos destacan aquellos vinculados a la comentada funcionalidad que cumplía la institución en sus orígenes, potenciada por los efectos de coordinación que derivaban del hecho de “ser compartida” por el conjunto de administraciones autonómicas además de por la Administración General del Estado.

La “función pública autonómica” también fundamentó su permanencia en los procesos de socialización y formación de los cuadros especializados en la materia en que se basaban en dichos planteamientos. Con ello se propiciaba la configuración de esquemas de referencia, a modo de lógica de lo apropiado (*logic of appropriateness*), por la que los actores implicados consideraban la configuración actual como conveniente y apropiada para el ámbito, contribuyendo así a promover su reproducción (March y Olsen, 1989; Scott, 1995). La realización de entrevistas a agentes internos (directivos y técnicos vinculados a las unidades autonómicas de personal) muestra el claro predominio de un tipo de lenguaje y de planteamientos vinculados al Derecho Administrativo, con tan sólo algunas excepciones vinculadas a las denominadas “ciencias del management” (fundamentalmente en las etapas finales del estudio).

En esa misma línea, la reproducción de la institución también se explica por el efecto de redistribución del poder interno que propició. Ante la práctica ausencia de presión política para su transformación, el ámbito quedó en manos de los núcleos de especialistas

en la materia vinculados a una determinada concepción sobre cómo gestionar los recursos humanos. El ascenso de cuadros técnicos a posiciones directivas en el caso madrileño, especialmente a partir de la segunda mitad de los años noventa, resulta un claro ejemplo de ello.

Todos estos mecanismos de reproducción institucional generaron unos “rendimientos crecientes” (Arthur, 1994) en el sendero de dependencia que permiten identificar la “función pública autonómica” como una institución que, en términos de Pierson, «comporta elevados costes fijos iniciales y [...] supone considerables efectos de aprendizaje, efectos de coordinación, y expectativas adaptables», de lo que resulta que las «instituciones establecidas generan importantes incentivos que refuerzan su propia estabilidad y su posterior desarrollo» (2000: 255). Ello se tradujo en que, una vez tomada una opción sobre el sistema de función pública a desarrollar, los costes de cambiar a un modelo alternativo aumentasen de forma considerable con el paso del tiempo y a medida que se avanzaba por el sendero de dependencia.

En el mismo sentido incidieron dos factores añadidos: (1) la vocación de permanencia con la que se diseñó la institución, como mínimo en lo referente a limitar y orientar los márgenes de discrecionalidad de los agentes implicados, introduciendo instrumentos que actuaban como obstáculos al cambio institucional (la reserva constitucional, la legislación básica estatal o el papel del Tribunal Constitucional son algunos ejemplos de esta apreciación) y, no menos importante, (2) los horizontes temporales relativamente cortos con los que operan los principales agentes implicados, tanto por los ciclos electorales como por la elevada rotación de directivos al frente de las unidades centrales de función pública.

A modo de ilustración de este último factor, en los casos de la Generalitat de Catalunya y de la Comunidad de Madrid, el promedio de permanencia de dichos cargos es de poco más de dos años, con tan sólo un director general en el caso catalán que permaneció en el cargo de forma ininterrumpida más de una legislatura⁶. Aunque algunos de estos directivos actuaron como emprendedores institucionales (*institutional entrepreneurs*) (Peters, 1999), tanto las resistencias internas, fundamentalmente de las unidades transversales de las distintas consejerías que apostaban por la continuidad del modelo, como la falta de apoyo político sostenido, dificultaron la consolidación de sus iniciativas transformadoras y la obtención de resultados.

Por otro lado destaca la variabilidad de las estructuras orgánicas de las unidades centrales de gestión de personal en ambas comunidades. Consideradas como indicador formal de las prioridades de cada etapa, su elevada transformación muestra la falta

6. Joan María Ramírez Cardús, Director General de la Función Pública de la Generalitat de Catalunya entre abril de 1982 y agosto de 1987, procedente de la Administración General del Estado (era técnico de administración civil del Estado), que inauguró un período de directivos con perfil similar que se prolongaría hasta junio de 1992 (Salvador, 2003: 289).

de una dirección sostenida a lo largo del tiempo. Para los menos de veinte años que cubre el periodo 1983-2002 considerado para el caso de la Comunidad de Madrid, se registran hasta ocho organigramas diferentes, con una clara tendencia al incremento de la complejidad (con periodos punta, entre 1995 y 1999 con una modificación parcial cada año), culminando con la separación orgánica en dos consejerías distintas de una Dirección General de Gestión de Recursos Humanos (vinculada a los ámbitos clásicos de gestión) y una Dirección General de la Función Pública (vinculada especialmente a temas propios de negociación colectiva, de nuevo reflejo de la importancia del ámbito en esta comunidad). Para el caso de las unidades centrales de personal de la Generalitat de Catalunya, considerando el periodo 1980-2002, se registran seis organigramas claramente diferenciados, con el añadido de la creación de una superestructura (Secretaría de Administración y Función Pública) que agrupa otras unidades transversales (como la Escuela de Administración Pública o la Dirección General de Organización de la Administración), reflejo —aunque formal— de una reorientación en el diseño institucional del ámbito que pretendía desarrollar estrategias de cambio integrales (Salvador, 2003). La elevada rotación y variabilidad de los equipos directivos que ocuparon dicho ámbito no contribuyó a la obtención de resultados sostenibles en el tiempo.

Esta inestabilidad de los núcleos directivos, unida a la presión combinada de los distintos factores que incidieron tanto en la génesis de la institución “función pública autonómica” como en su posterior evolución a lo largo del sendero de dependencia, permiten identificar secuencias de carácter reactivo y no meramente acomodaticias o de auto-refuerzo —siguiendo el concepto de Thelen (1999)— en la medida que más allá de continuar las configuraciones iniciales tomadas fortaleció la tendencia a converger con el referente estatal.

V. A MODO DE CONCLUSIONES

La perspectiva desarrollada para el análisis de la institución “función pública autonómica” y sus dinámicas de configuración y desarrollo, ha permitido destacar un conjunto de factores que han generado una tendencia a converger con el referente de la Administración General del Estado, así como un escenario de baja potencialidad de cambio en el modelo de gestión de recursos humanos vigente en las administraciones de las comunidades autónomas.

El contraste de dicha evolución con la registrada en un proceso similar como la creación de los *Länder* en el territorio de la extinta República Democrática Alemana a partir de la Unificación, puede explicarse en términos de dinámicas institucionales y, en especial, mediante la concreción del proceso de creación de los respectivos aparatos centrales de gestión de personal. Aunque ambos casos comparten una importante (e impuesta) homogeneidad a nivel legal y la transferencia de instituciones, en el caso

alemán, esta importación propició precisamente el surgimiento de una diversidad de prácticas en políticas de personal, de forma similar a la situación que se daba en los *Länder* occidentales (Goetz, 1993). En el caso español, por el contrario, la institución predominante favorecía la uniformidad y dificultaba el surgimiento de cambios substantivos en la configuración de los sistemas de función pública de las comunidades autónomas.

En los casos analizados este escenario era el resultado de una puesta en marcha de los sistemas de gestión de los recursos humanos caracterizado por cierta improvisación y por la transferencia de aquellos esquemas que los núcleos decisores del ámbito (directivos y técnicos de las unidades centrales de personal, ante la ausencia de atención y apoyo político) consideraban más próximos. Este margen de maniobra se vio claramente condicionado por la coyuntura crítica descrita y el posterior sendero de dependencia, con secuencias de carácter reactivo apoyadas por mecanismos estables de reproducción institucional que favorecían la convergencia de la institución autonómica con aquella característica de la Administración General del Estado. Aunque se mantienen diferencias puntuales en las instituciones que caracterizan los sistemas autonómicos entre sí (con expresiones a nivel orgánico y en determinados ámbitos de gestión como las pruebas selectivas, el grado de centralización del sistema o el rol que juegan determinados agentes como las organizaciones sindicales), la tendencia predominante apuntaba a centrarse más en el ámbito de la administración de personal que a desarrollar una verdadera política de recursos humanos para las administraciones públicas.

Otra consecuencia de este diagnóstico es la constatación de que las únicas reformas que se revelaron como viables fueron aquellas que resultaban acordes con la institución vigente. Y si las únicas reformas viables fueron aquellas acordes con la institución vigente, tan sólo cabría esperar modificaciones de carácter incremental en el sistema de función pública de las administraciones de las comunidades autónomas.

Para conseguir transformaciones de mayor alcance se requería un reconocimiento previo de las instituciones que lo caracterizaban y comprobar hasta dónde incidían en el desarrollo de las políticas de personal, considerando además la identificación de situaciones de cambio potencial como oportunidades para desarrollar una estrategia integrada. En esa labor resultaba esencial la participación de los denominados emprendedores institucionales como actores que, reconociendo las instituciones que constriñen su campo de actividad, fuesen capaces de generar iniciativas de reforma con una estrategia acorde a la realidad institucional, que permitiese capitalizar sus pautas de funcionamiento, reproducción y difusión, para introducir un cambio. Un tipo de análisis para el que resulta relevante el diagnóstico ofrecido a partir de los planteamientos neoinstitucionalistas desarrollados desde la Ciencia Política y de la Administración.

Referencias

- Arthur, W. Brian. 1994. *Increasing returns and path dependence in economy*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Baena del Alcázar, Mariano. 1994. *Curso de ciencia de la administración*. 3.ª ed., Madrid: Tecnos.
- Baena del Alcázar, Mariano. 2000. *Curso de ciencia de la administración*. 4.ª ed., Madrid: Tecnos.
- Ballart, Xavier, y Carles Ramió. 2000. *Ciencia de la administración*. València: Tirant Lo Blanc.
- Ballesteros, A. 1989. «La función pública de las Comunidades Autónomas», en S. Martín Retortillo, 1989, *Pasado, presente y futuro de las Comunidades Autónomas*. Madrid: Instituto de Estudios Económicos.
- Castells Arteché, José María. 1987. *Proceso de construcción y desarrollo de la función pública autonómica*. Madrid: INAP.
- Collier, Ruth Bernis, y David Collier. 2002. *Shaping the political arena. Critical junctures, the labour movement and regime dynamics in Latin America*. Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame.
- DiMaggio, Paul, y Walter W. Powell. 1991. *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: Chicago University Press.
- Echevarría, Koldo. 1995. *La paradoja de la reforma administrativa de las comunidades autónomas*. Papers ESADE, 135.
- Ferret, Joaquim. 1995. «Las singularidades de la formación de los funcionarios públicos», en *Documentación Administrativa*, n.º 241-242 (enero-agosto de 1995).
- Ferret, Joaquim. 1997. «El sistema español de formación y selección de altos funcionarios», en A. Sánchez Rodríguez y M.ª T. Núñez Santos, eds., *La función pública a debate. Actas del I Congreso Nacional de Función Pública*. Sevilla: Fundación Genesian y Fundación Educación y Futuro.
- Gallego, Raquel, Ricard Gomà y Joan Subirats. 2002. *Els règims autonòmics de benestar. Polítiques i gestió públiques en les comunitats autònomes amb més nivell competencial, 1980-2000*. Barcelona: Institut d'Estudis Autònòmics.
- García González, M.ª Nieves, y Joaquín Hernández Sanz. 1999. *Relaciones de empleo, trabajo y seguridad social en el sector público*. Madrid: Tecnos.
- Goetz, Klaus H. 1993. «Rebuilding public administration in the New German Länder: Transfer and differentiation», en *West European Politics*, vol. 16, n.º 4: 447-469.
- Jiménez Asensio, Rafael. 1998. *Altos Cargos y Directivos Públicos. Un estudio sobre las relaciones entre política y administración en España*. Oñati: IVAP.
- Jordana, Jacint, y Carles Ramió. 2002: «Trade policy institutions. A comparative analysis», en R. Delvin y A. Estevadeordal, eds., *Regional integration and trade in the development agenda*. Washington: Brookings Institution.

- Kiser, L., y Elinor Ostrom. 1982. «The three worlds of action: a metatheoretical synthesis of institutional approaches», en E. Ostrom, ed., *Strategies of political inquiry*. Beverly Hills: Sage.
- Lanzara, Giovanni F. 1999. «Por qué es tan difícil construir las instituciones», *Desarrollo Económico*, 38 (152): 925-953.
- Levi, Margaret. 1997. «A model, a method, and a map: rational choice in comparative and historical analysis», en M. I. Lichbach y A. S. Zuckerman, *Comparative politics. rationality, culture, and structure*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Longo, Francisco. 1995. «Reforma del empleo público: Tótem y Tabú», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 2: 5-15.
- Longo, Francisco. 1996. *Políticos, directivos y sindicatos como actores de la gestión de recursos humanos en las administraciones públicas*. Papers ESADE, n.º 148, julio de 1996.
- Mahoney, James. 2000. «Path dependence in historical sociology», *Theory and Society*, 29 (4): 507-548.
- Maluquer, Joaquim. 1999. «Nosaltres ho anàvem a fer millor», en *Funció Publicació*, n.º 18, septiembre.
- March, James G., y Johan P. Olsen. 1989. *Rediscovering institutions*. Nueva York: Free Press.
- Mauri, Joan. 1999. «La distribución de competencias en materia de función pública», *Autonomies*, n.º 24.
- Nieto, Alejandro. 1997. «Condicionantes y determinantes de la Administración pública española histórica». *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, n.º 7-8.
- Parrado, Salvador. 2002.: *Sistemas administrativos comparados*. Colección Temas de Gestión y Administración Pública. Madrid: Tecnos-UPF.
- Peters, B. Guy. 1999. *Institutional theory in political science: the "new institutionalism"*. Londres: Painter.
- Pierson, Paul. 2000. «Increasing returns, path dependence, and the study of politics», *American Political Science Review*, 94 (2): 179-194.
- Ramió, Carles, y Miquel Salvador. 2002. «La configuración de las administraciones de las comunidades autónomas: entre la inercia y la innovación institucional», en J. Subirats y R. Gallego, *Veinte años de autonomías en España. Leyes, políticas públicas, instituciones y opinión pública*. Madrid: CIS.
- Ramió, Carles, y Joan Subirats. 1996. «Los aparatos administrativos de las Comunidades Autónomas (1980-1995): entre el mimetismo y la diferenciación», *Revista Vasca de Administración Pública*, 45 (II): 151-181.
- Salvador, Miquel. 2003. *Instituciones y políticas públicas en la gestión de los recursos humanos de las Comunidades Autónomas*. Tesis Doctoral. Universitat Pompeu Fabra.
- Scott, W. Richard. 1995. *Institutions and organizations*. Thousand Oaks: Sage.

- Villoria, Manuel. 2003. «La función pública de la Comunidad de Madrid», en *El Derecho Público de la Comunidad de Madrid*.
- Villoria, Manuel, y Eloísa del Pino. 1997. *Manual de Gestión de Recursos Humanos en las Administraciones Públicas*. Madrid: Tecnos.
- Thelen, Kathleen. 1999. «Historical Institutionalism in Comparative Politics», *Annual Review of Political Science*, 2: 369-404.
- Tsebelis, George. 2002. *Veto players. How political institutions work*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Xirau, Joan. 2000. «Noves institucions per millorar la gestió», ponencia presentada en el *I Congrés Català de Gestió Pública*, Barcelona (www.congres.lluert.net).

MIQUEL SALVADOR SERNA

E-mail: miquel.salvador@upf.edu

Profesor del Departamento de Ciencias Políticas y Sociales de la Universitat Pompeu Fabra. Doctor en Ciencias Políticas y de la Administración y Master en Teoría Política y Social por la Universidad Pompeu Fabra, Licenciado en Ciencias Políticas y Master en Gestión Pública por la Universitat Autònoma de Barcelona. Ha centrado su actividad investigadora en el ámbito de la gestión de los recursos humanos y del gobierno electrónico desde las perspectivas neoinstitucionalistas.