

**DOCTORADO EN TEORÍA POLÍTICA Y SOCIAL.
DEPARTAMENTO DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES.
UNIVERSITAT POMPEU FABRA.**

TESIS DOCTORAL.

***INSTITUCIONES Y POLÍTICAS PÚBLICAS
EN LA GESTIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS
DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS***

MIQUEL SALVADOR SERNA

2003

***Instituciones y políticas públicas en la
gestión de los recursos humanos de las
Comunidades Autónomas***

Miquel Salvador Serna.

Tesis doctoral dirigida por el Dr. Carles Ramió Matas.
Departamento de Ciencias Políticas y Sociales.
Universitat Pompeu Fabra.

Barcelona, septiembre de 2003.

Presentación: resultados y alcance de la actividad investigadora.

Antes de iniciar la exposición de la tesis considero conveniente introducir, a modo de presentación, una serie de comentarios y reflexiones sobre el alcance y los resultados de estos casi cinco años de actividad investigadora que he invertido en su elaboración.

Durante este período he tenido la oportunidad de profundizar en el análisis de las administraciones públicas desde la perspectiva de la Ciencia Política y de la Administración, combinando la aproximación teórica con la de carácter aplicado. Desde ambas, y con una visión integral de los procesos de configuración y desarrollo de las organizaciones públicas, he podido constatar la importancia fundamental del sistema de gestión de recursos humanos. Su papel se revela clave tanto para explicar el funcionamiento como los resultados de las organizaciones públicas, como para dar cuenta de las dificultades para su transformación efectiva. Más allá de la importancia de otro tipo de elementos como las estructuras, los procesos o los recursos materiales, lo que realmente explica la capacidad de actuación efectiva de las administraciones públicas es la implicación y el desempeño de sus empleados. Por ello la gestión de recursos humanos se constituye como un instrumento clave no tan solo por su propio alcance sustantivo sino por sus implicaciones en el conjunto de la actividad de las organizaciones públicas.

Este papel central de la gestión de recursos humanos contribuye a explicar la necesidad de abordar su análisis con un planteamiento analítico que supere las aproximaciones más operativas o de carácter tecnocrático. La revisión del sistema de gestión de recursos humanos a partir de un enfoque teórico como el que se plantea en la tesis permite dar cuenta de las interrelaciones de sus elementos constitutivos y de la importancia del contexto político en el que se desarrolla. Así, el estudio de la gestión de recursos humanos en las administraciones públicas desde la perspectiva neoinstitucionalista, combinada con elementos propios del análisis de políticas públicas, se plantea como un tema destacado dentro del campo de investigación de la Ciencia Política y de la Administración.

Atendiendo a estas consideraciones, mi interés por el estudio de la gestión de recursos humanos se remonta al periodo en que finalicé la licenciatura en Ciencias Políticas y Sociología y realicé el Master en Gestión Pública, ambos programas en la Universitat Autònoma de Barcelona. En el programa de postgrado tuve la oportunidad de realizar prácticas profesionales en un proyecto denominado “*Un sistema de indicadores del impacto de las políticas de personal de la Generalitat de Catalunya*”, dirigido por Joan Subirats y coordinado por Carles Ramió y Xavier Ballart. Con ello pude realizar una inmersión en el ámbito de la gestión de recursos humanos en las administraciones públicas y considero que fue entonces cuando se fraguó mi vinculación con la materia que, por diferentes vías, he mantenido hasta la fecha. La memoria final del Master siguió esa línea, aunque en un ámbito más concreto, siendo premiada con una beca de la Escuela de Administración Pública de Catalunya, y publicándose posteriormente como SALVADOR, M. (1997): “*Polítiques de funció: l’avaluació dels recursos humans*”. EAPC. Barcelona.

Con la intención de realizar una aproximación más analítica y conceptual a la materia realicé los cursos que constituyen el programa de Doctorado en Teoría Política y Social de la Universitat Pompeu Fabra. Como culminación de los cursos de doctorado, y a modo de primera aproximación a las líneas de desarrollo de la tesis que se presenta, elaboré el proyecto de investigación con el título “*El cambio institucional en la administración pública: los sistemas de gestión de recursos humanos en la administración de las comunidades autónomas*”, bajo la dirección del profesor Carles Ramió. Los comentarios del tribunal que lo evaluó, compuesto por Joan Subirats y Jacint Jordana, además de mi director Carles Ramió, constituyeron una excelente orientación para el posterior desarrollo de la tesis. También me ha ayudado en esta labor la actividad docente que he podido realizar en el Departamento de Ciencias Políticas y Sociales de la Universitat Pompeu Fabra, donde tuve la oportunidad de trabajar las cuestiones metodológicas colaborando en las asignaturas impartidas por Rosa Virós, cuyas aportaciones en este campo resultaron especialmente relevantes para mi investigación. A todo ello cabe añadir mi participación en distintos proyectos de investigación y asesoramiento a instituciones, que me han facilitado un conocimiento más directo de la realidad de la gestión de los recursos humanos en diferentes administraciones públicas.

La investigación también se ha enriquecido con aportaciones externas de diversa índole. En cuanto a contenidos, cabe destacar la incorporación del análisis de políticas públicas para complementar la aproximación neoinstitucionalista al estudio de la configuración y desarrollo de los sistemas de función pública de las comunidades autónomas. Ello se debió en buena medida a las discusiones mantenidas al respecto con el profesor Jacint Jordana y, a partir de la realización de una estancia de investigación en el *Interdisciplinary Institute of Management* de la *London School of Economics and Political Science*, con el profesor Michael Barzelay. Sus aportaciones permitieron enriquecer el modelo analítico desarrollado, integrando los elementos de carácter más dinámico que caracterizan la evolución de los sistemas de función pública.

La construcción del modelo analítico ha exigido un considerable esfuerzo, a la vez que un reto, tanto de síntesis de las distintas aportaciones realizadas como de articulación y enlace de los conceptos provenientes de las dos perspectivas seleccionadas, la neoinstitucionalista y la del análisis de políticas públicas. En cuanto a la primera destacar que el limitado número de investigaciones realizadas hasta la fecha desde la ciencia política española, frente a la extensa literatura internacional, especialmente anglosajona, se tomó como un estímulo para profundizar en este enfoque desde la realidad de nuestra propia disciplina. Precisamente la opción por intentar aportar cierta ordenación al complejo entramado de las aproximaciones neoinstitucionalistas fue una de las tareas iniciales que se afrontaron, aunque atendiendo al enfoque con el que se planteaba la investigación. En cuanto a las aportaciones en el campo de las políticas públicas, la multiplicidad de modelos existentes exigía tomar una opción que, a partir de las contribuciones antes reseñadas, condujeron a la selección de un modelo compuesto que se complementó con diversos conceptos asociados, atendiendo al planteamiento y objetivos de la investigación.

La apreciación realizada en cuanto a adecuar la elaboración del marco teórico al planteamiento y objetivos de la investigación siguen la consigna de “*learn just in order to create*” que suele apostillarse para delimitar las posibilidades de incorporar

argumentos y conceptos de aproximaciones teóricas ampliamente desarrolladas que fácilmente desbordarían una tesis. Con ello se reconocen las limitaciones en cuanto a las posibles extensiones de ciertos conceptos incorporados al modelo analítico, puesto que su consideración como instrumental para atender a los objetivos planteados no agota las acepciones que cabría considerar atendiendo a la utilización que de ellos se ha hecho en otros estudios.

En cuanto a las actividades vinculadas a la necesaria aproximación al objeto de estudio, cabe destacar que la recopilación de datos comparativos sobre empleo público en el ámbito autonómico vino facilitada por mi participación, como miembro del equipo de la Universitat Pompeu Fabra, en la investigación "*Reformas Institucionales en España: Balance del Rendimiento Autonómico, 1980-1999*", donde participaron hasta once centros universitarios a través del denominado Equipo de Rendimiento Autonómico, bajo la dirección de Joan Subirats (CICYT: 7SEC98-0512). Las reuniones mantenidas con el equipo interuniversitario me permitieron debatir algunos de los argumentos que se plasman en la investigación y, con la dirección y colaboración de Carles Ramió, elaborar estudios como el publicado en el capítulo de libro: 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. Y GALLEGO, R. (2002): *Veinte años de autonomías en España. Leyes, políticas públicas, instituciones y opinión pública*. CIS. Madrid.

Esta labor de contrastación también se realizó a través de diversas exposiciones en foros académicos. Entre éstos cabe destacar la presentación de una comunicación sobre el planteamiento de la investigación en el Forum de Recerca del Departamento de Ciencias Políticas y Sociales de la Universitat Pompeu Fabra, en septiembre del 2000, o la presentación de la ponencia "*Instituciones y políticas públicas en los sistemas de gestión de los recursos humanos de las administraciones de las Comunidades Autónomas*" en el V Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración, Área III, Grupo de Trabajo 2 (GT2): "*Tendencias e instrumentos en la gestión de los recursos humanos en las Administraciones Públicas*", en septiembre del 2001.

Con el objetivo de profundizar y extender los argumentos planteados en la tesis y, en especial el modelo analítico, se ha iniciado una línea de investigación sobre los sistemas de función pública en Latinoamérica. Como resultados de esta actividad cabe apuntar la presentación de diversas contribuciones al Congreso Internacional del CLAD, como la ponencia "*Procesos de reproducción institucional en contextos de descentralización político-administrativa*" en el VI Congreso, en 1999, o la ponencia "*Procesos de modernización y prestación de servicios públicos: el papel de las instituciones en la gestión de las administraciones públicas*" en el V Congreso, en octubre del 2000 y que resultó seleccionada para su publicación en la revista *Reforma y Democracia*, número 20, de junio de 2001. En la misma línea de investigación cabe destacar la publicación de RAMIÓ, C. y SALVADOR, M. (2002): "Servicio Civil en América Latina: reflexiones y propuestas tentativas" en la revista *Prospectiva*, Año 8, Número 22., y RAMIÓ, C. y SALVADOR, M. (2003): "Repensando la función pública como institución. Oportunidades y amenazas para su extensión a las realidades político-administrativas latinoamericanas" en la *Revista Vasca de Administración Pública*, número 65 (I), enero-abril, 2003.

Esta actividad de carácter académico se ha complementado con la discusión de diversos de los argumentos propuestos con profesionales vinculados a las administraciones públicas, contrastando pareceres tanto en lo que atañe a la caracterización del objeto de estudio como a los resultados que se desprenden de la aplicación del modelo analítico. La labor de contrastación de argumentos, tanto de carácter teórico vinculados al enfoque analítico desarrollado como de carácter empírico vinculados a la caracterización de los sistemas de función pública, ha constituido un elemento fundamental, al mismo tiempo que estimulante y enriquecedor, durante el proceso de reflexión para la desarrollo de la investigación. Esta actividad de contraste y revisión ha sido especialmente importante en la elaboración de los dos estudios de caso que se presentan.

La extensión de estos estudios de caso se justifica en parte por la necesidad de describir el propio objeto de estudio, atendiendo a la inexistencia de referencias que den cuenta de su configuración y desarrollo. La labor de recopilación de datos e informaciones, siempre compleja incluso cuando se trata de cuestiones tan básicas como el número de empleados públicos y su evolución, ha exigido esfuerzos importantes que no siempre resultan adecuadamente reconocidos, especialmente por lo aparentemente simple de los indicadores resultantes. Cabe apuntar, así mismo, que la búsqueda de estas informaciones se adecuó de nuevo a la estrategia de investigación realizada, atendiendo a aquellas aportaciones que se consideraban esenciales para entender el surgimiento, la configuración y la evolución del sistema de función pública en cada realidad autonómica analizada.

Se ha optado por no realizar un desarrollo más pormenorizado de casos analizados, a partir de la comparación de sus estrategias concretas impulsadas en ámbitos específicos de los sistemas de función pública. En determinados momentos de la investigación se había planteado realizar una mayor inmersión en la normativa específica, en el análisis de los procedimientos operativos y en las características de las actuaciones desarrolladas en la materia, como los procesos selectivos, los sistemas de provisión de puestos de trabajo, la formación continua o la gestión vinculada a las retribuciones. Se desistió de ello atendiendo a que ni los objetivos de la investigación ni el enfoque analítico planteado hacían recomendable esta estrategia de aproximación al detalle. Sin embargo se han utilizado ciertas referencias a aspectos puntuales de los sistemas de gestión aprovechando su potencial ejemplificador para el tipo de argumentos desarrollados en la investigación.

En la misma línea cabe destacar las dificultades para definir en términos operativos y encontrar indicadores representativos de las instituciones que se proponía analizar. Tanto la complejidad de su dimensión informal como la poca permeabilidad de determinados ámbitos a su estudio externo son ejemplos del tipo de obstáculos que se han debido afrontar. Para superarlos se propuso una aproximación que combinase la dimensión formal de las instituciones, ejemplificada en los discursos políticos, en la normativa, en los programas de modernización o en los propios organigramas, y la dimensión informal, a partir de la realización de entrevistas en profundidad semiestructuradas que permitieron identificar tanto los valores y significados otorgados a determinados ámbitos de actuación como ciertos rasgos del funcionamiento efectivo de la institución, además de informar sobre la composición y relaciones de los actores implicados en la red constituida alrededor de los sistemas autonómicos de función pública.

Para la identificación de los elementos de carácter informal que caracterizan y dan cuenta del funcionamiento de la institución se han realizado un total de 90 entrevistas y consultas a 65 profesionales vinculados a las distintas fases de configuración y desarrollo de los sistemas de función pública. Hay que reconocer aquí, sin embargo, ciertas dificultades, tanto por no haber podido entrevistar a determinados agentes vinculados a la fase inicial del proceso como por el carácter formal de algunos entrevistados, reticentes a ofrecer información de este ámbito interno de la gestión de las comunidades autónomas. Sin embargo, la contrastación de las diversas fuentes ha permitido enriquecer y complementar la información obtenida y ofrecer una imagen integral del sistema de gestión de recursos humanos, atendiendo al enfoque y objetivos que se planteaban en la investigación.

Finalmente, y en cuanto a los resultados alcanzados, cabe apuntar su carácter de aportación al debate y a la reflexión, tanto en el plano teórico a partir de la integración de las perspectivas neoinstitucionalistas y del análisis de políticas públicas, como en el plano aplicado en relación con un mayor y mejor conocimiento de los procesos de configuración y desarrollo de los sistemas de función pública de las comunidades autónomas. Aunque algunas conclusiones se muestren aparentemente obvias, su conceptualización a partir del análisis realizado conduce a su reinterpretación en términos de instituciones, apuntándose así mismo algunas de las claves que explican tanto su capacidad de mantenimiento y reproducción como las dificultades para afrontar su transformación.

Para completar esta presentación resulta oportuno hacer mención de todas aquellas personas e instituciones que han contribuido a hacer posible su realización.

Con ello quiero agradecer expresamente la confianza y el apoyo de mis compañeras y compañeros del Departamento de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Pompeu Fabra y, en especial, de su director, el profesor Francesc Pallarés, así como del director de mi edición de doctorado, el profesor Ferran Requejo, por el estímulo que me ofrecieron y que me fue de mucha utilidad para avanzar en este sendero. Por su amistad, por su carácter y por su singularidad quiero referirme especialmente a mis colegas de despacho, con los y las que he tenido la ocasión de compartir tantos momentos durante estos años.

En este apartado quiero mencionar especialmente a Jacint Jordana y a David Sancho, por su apoyo y amistad, y por atender mis inquietudes y ofrecerme valiosos comentarios que me ayudaron, y mucho, en mi labor de investigación. También por su respaldo, confianza y afecto quiero destacar mi agradecimiento a la profesora Rosa Virós, con la que tuve la oportunidad de compartir enriquecedoras conversaciones, además de una inspiradora actividad docente.

Por su apoyo y consejo quiero expresar mi gratitud y aprecio al profesor Joan Subirats, con el que también he podido compartir buenos momentos en las múltiples oportunidades que me ha brindado para colaborar. En la misma línea, agradecer a Xavier Ballart sus comentarios y recomendaciones en los múltiples debates que mantuvimos en tantas ocasiones.

Deseo también agradecer la colaboración y apoyo de un conjunto de profesionales vinculados a las administraciones públicas, como Josep Ramón Morera, Joan Xirau, Maite Banqué, Xavier Sisternas, Jordi Santolaria, Pilar Muñoz, y a otros tantos que saben de mi agradecimiento.

También quiero expresar mi agradecimiento a la Secretaría de Administración y Función Pública de la Generalitat de Catalunya, y a la Dirección General de Gestión de Recursos Humanos y a la Dirección General de Función Pública de la Comunidad de Madrid por su amable colaboración que han facilitado la elaboración de los respectivos estudios de caso.

En el plano personal esta tesis no hubiera podido realizarse sin el sólido y constante respaldo que en todo momento me dieron mis padres, cuyo cariño y confianza constituyeron un puntal para avanzar en mi labor profesional. Ellos y mis amigos han sabido ser tolerantes y comprensivos con todo lo que implica a nivel humano la elaboración de una tesis y por ello quiero explicitar también aquí mi agradecimiento.

Finalmente quiero expresar mi gratitud a Carles Ramió, por su atenta labor de dirección de la tesis, por estimular y facilitar su desarrollo, por sus comentarios, consejos y recomendaciones, por todo lo que he podido aprender con él, pero también por su amistad y por su apoyo profesional y humano a lo largo de esta trayectoria en la que he tenido la oportunidad de compartir muchos buenos momentos.

Con estos agradecimientos, y realizadas las apreciaciones anteriores sobre la actividad investigadora desarrollada, es el momento de presentar sus resultados tangibles, que se recogen en las siguientes páginas.

**INSTITUCIONES Y POLÍTICAS PÚBLICAS EN LA GESTIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS
DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.**

ÍNDICE:

PRESENTACIÓN: RESULTADOS Y ALCANCE DE LA ACTIVIDAD INVESTIGADORA Y DE LOS RESULTADOS OBTENIDOS.	5
I.- EL PLANTEAMIENTO DE LA INVESTIGACIÓN.	19
I.1.- EL PLANTEAMIENTO GENERAL DE LA INVESTIGACIÓN.	22
I.2.- EL OBJETO Y LOS OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN.	25
I.3.- EL SISTEMA DE HIPÓTESIS DE LA INVESTIGACIÓN.	32
I.4.- LA METODOLOGÍA Y LAS TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN: EL ANÁLISIS COMPARADO Y LOS ESTUDIOS DE CASO.	35
I.5.- LA ESTRUCTURA DE LA INVESTIGACIÓN.	46
II.- EL MARCO TEÓRICO DE LA INVESTIGACIÓN.	49
II.1.- EL MARCO TEÓRICO: INTEGRANDO INSTITUCIONES Y POLÍTICAS PÚBLICAS.	52
II.2.- ENFOQUES NEOINSTITUCIONALISTAS Y SISTEMAS AUTONÓMICOS DE FUNCIÓN PÚBLICA.	53
II.3.- EL ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y LOS SISTEMAS AUTONÓMICOS DE FUNCIÓN PÚBLICA.	95
II.4.- LA CONSTRUCCIÓN DEL MODELO ANALÍTICO.	108
III.- ELEMENTOS DESTACADOS DEL MODELO ESTATAL DE FUNCIÓN PÚBLICA PARA LA CONFIGURACIÓN DE LA FUNCIÓN PÚBLICA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.	113
III.1.- INTRODUCCIÓN.	116
III.2.- LA INFLUENCIA DEL MODELO ESTATAL DE FUNCIÓN PÚBLICA EN LA CONFIGURACIÓN DE LOS MODELOS AUTONÓMICOS DE FUNCIÓN PÚBLICA.	117
III.3.- DIMENSIONES Y EVOLUCIÓN DE LA FUNCIÓN PÚBLICA AUTONÓMICA.	153
III.4.- EL ANÁLISIS DE LOS SISTEMAS DE FUNCIÓN PÚBLICA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.	166
IV.- LA EVOLUCIÓN DEL SISTEMA DE FUNCIÓN PÚBLICA DE LA COMUNIDAD DE MADRID.	177
IV.1.- PRESENTACIÓN DEL ESTUDIO DE CASO DE LA COMUNIDAD DE MADRID.	180
IV.2.- LA ETAPA INICIAL (1984-1987): EL ACCESO A LA AUTONOMÍA Y LA CREACIÓN DE LA NUEVA ADMINISTRACIÓN.	181
IV.3.- LA SEGUNDA ETAPA (1987-1995): DESARROLLO AUTONÓMICO Y MODERNIZACIÓN.	202
IV.4.- LA TERCERA ETAPA (1996-1998): CAMBIO DE GOBIERNO Y CONTENCIÓN DEL CRECIMIENTO.	225
IV.5.- LA CUARTA ETAPA (1999-2002): EL DESARROLLO DE LA ESTRATEGIA DE GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS.	240

V.- LA EVOLUCIÓN DEL SISTEMA DE FUNCIÓN PÚBLICA DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA.	261
V.1.- PRESENTACIÓN DEL ESTUDIO DE CASO DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA.	264
V.2.- LOS INICIOS (1979-1982): EL RESTABLECIMIENTO DE LA GENERALITAT Y EL DISEÑO DE LA ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA.	265
V.3.- LA SEGUNDA ETAPA (1982-1993): EL DESARROLLO Y LA CONSOLIDACIÓN DEL MODELO.	281
V.4.- LA TERCERA ETAPA (1993 - 2000): LOS PROGRAMAS DE MODERNIZACIÓN Y LA TRANSFORMACIÓN DEL MODELO.	300
V.5.- LA CUARTA ETAPA (2000 - 2002): EL CAMBIO DE ORIENTACIÓN Y UN NUEVO IMPULSO MODERNIZADOR.	333
VI.-CONCLUSIONES.	355
VI.1.- EL PLANTEAMIENTO DE LAS CONCLUSIONES.	358
VI.2.- LA CONCEPTUALIZACIÓN DE LA INSTITUCIÓN: ¿NINGUNA, UNA O VARIAS?.	361
VI.3.- LOS PROCESOS DE CONFIGURACIÓN Y DESARROLLO DE LA INSTITUCIÓN.	370
VI.4.- LOS PROCESOS DE CAMBIO Y TRANSFORMACIÓN DE LA INSTITUCIÓN.	393
VI.5.- A MODO DE BALANCE SOBRE EL OBJETO Y EL MODELO ANALÍTICO: INTEGRANDO LA PERSPECTIVA NEOINSTITUCIONALISTA Y EL ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.	405
BIBLIOGRAFÍA.	411
ANEXO 1: ENTREVISTAS REALIZADAS.	433
ANEXO 2: GUIÓN DE LA ENTREVISTA.	439
ANEXO 3: RECOPIACIÓN DE DATOS DEL ESTUDIO DE CASO DE LA COMUNIDAD DE MADRID.	445
ANEXO 3: RECOPIACIÓN DE DATOS DEL ESTUDIO DE CASO DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA.	451

ÍNDICE DE CUADROS:

TÍTULO DEL CUADRO	Pág.
<i>Cuadro I.1. Principales rasgos contrapuestos entre los dos estudios de caso seleccionados.</i>	40
<i>Cuadro I.2. Grupos y perfiles profesionales de la muestra de entrevistas realizadas.</i>	43
<i>Cuadro I.3. Grupos de actores y entrevistas realizadas.</i>	44
<i>Cuadro I.4. Grupos de actores y tipos de entrevistas realizadas.</i>	46
<i>Cuadro II.1. El concepto de institución y los distintos enfoques neoinstitucionalistas.</i>	72
<i>Cuadro II.2. Tipología de explicaciones de los procesos de path dependence a partir de los mecanismos de reproducción y cambio.</i>	86
<i>Cuadro III.1. Leyes autonómicas de función pública.</i>	143
<i>Cuadro III.2. Habitantes por empleado público de la administración autonómica (1991 y 2001).</i>	157
<i>Cuadro III. 3. Vínculos jurídicos de los empleados públicos de las comunidades autónomas.</i>	159
<i>Cuadro III. 4. Relación entre el orden de las administraciones autonómicas analizadas según fecha de inicio, tamaño y porcentaje de personal funcionario.</i>	162
<i>Cuadro III. 5. Empleados públicos de las comunidades autónomas por grupos de adscripción.</i>	163
<i>Cuadro III.6. Porcentajes máximos y mínimos de la distribución grupal por comunidades autónomas.</i>	164
<i>Cuadro III. 7. Relación personal técnico/personal de apoyo administrativo y auxiliar.</i>	165
<i>Cuadro IV.1. Oferta de empleo público de la Comunidad de Madrid para 1986.</i>	197
<i>Cuadro IV.2. Los colectivos de personal de la Comunidad de Madrid (1999-2002).</i>	250

ÍNDICE DE GRÁFICOS:

TÍTULO DEL GRÁFICO	Pág.
<i>Gráfico I.1. El planteamiento de la investigación (I): objeto y objetivos.</i>	28
<i>Gráfico I. 2. El planteamiento de la investigación (II): objeto, objetivos y perspectivas.</i>	31
<i>Gráfico II.1. Planteamiento de la investigación (I): temas clave desde los enfoques neoinstitucionalistas.</i>	68
<i>Gráfico II.2. Planteamiento de la investigación (II): temas clave y conceptos destacados desde la perspectiva neoinstitucionalista.</i>	94
<i>Gráfico II.3. Planteamiento de la investigación (III): temas clave y conceptos destacados desde el modelo de análisis de políticas públicas.</i>	104
<i>Gráfico II.4. Planteamiento de la investigación (IV): el modelo analítico.</i>	109
<i>Gráfico III.1. La aprobación de los Estatutos de Autonomía y de las primeras leyes de función pública autonómicas.</i>	143
<i>Gráfico III.2. Evolución del total de empleados públicos de las comunidades autónomas (1990-2002).</i>	154
<i>Gráfico III.3. Evolución de los contingentes de empleados públicos de las comunidades autónomas del artículo 151 y análogas (1990-2002).</i>	155
<i>Gráfico III.4. Evolución de los contingentes de empleados públicos de las comunidades autónomas del artículo 143 (1990-2002).</i>	156
<i>Gráfico IV.1. Organigrama de las unidades vinculadas a la gestión de recursos humanos. Septiembre de 1983 (vigente hasta 1985).</i>	189
<i>Gráfico IV.2. Organigrama de las unidades vinculadas a la gestión de recursos humanos. Septiembre de 1985 (vigente hasta 1987).</i>	190
<i>Gráfico IV. 3. Plantilla de personal de consejerías y organismos autónomos (1983-1987).</i>	196
<i>Gráfico IV. 4. El capítulo I en los presupuestos de la Comunidad de Madrid (1984-1987).</i>	198
<i>Gráfico IV. 5. El capítulo I en los presupuestos de la Comunidad de Madrid (1988-1995).</i>	205
<i>Gráfico IV. 6. Organigrama de las unidades vinculadas a la gestión de recursos humanos. Noviembre de 1987 (vigente hasta 1990).</i>	207
<i>Gráfico IV.7. Organigrama de las unidades vinculadas a la gestión de recursos humanos. Junio de 1990 (vigente hasta 1993).</i>	209
<i>Gráfico IV.8. Organigrama de las unidades vinculadas a la gestión de recursos humanos. Mayo de 1993 (vigente hasta 1995).</i>	210
<i>Gráfico IV. 9. Evolución del capítulo I del presupuesto de la Comunidad de Madrid, 1988- 1995 (en millones de Ptas. constantes de 2001).</i>	213
<i>Gráfico IV.10. Plantilla de personal de consejerías y organismos autónomos (1988 - 1995).</i>	217
<i>Gráfico IV. 11. Vínculo laboral de plazas convocadas en las OEP, 1988-1995 (en %).</i>	219
<i>Gráfico IV. 12. Plazas de personal funcionario de los cuerpos de administración general convocadas en la OEP, 1988-1995 (por grupo de adscripción).</i>	220
<i>Gráfico IV. 13. El capítulo I en los presupuestos de la Comunidad de Madrid (1996-1998).</i>	228

TÍTULO DEL GRÁFICO	Pág.
Gráfico IV. 14. Organigrama de las unidades vinculadas a la gestión de recursos humanos. Septiembre de 1995 (vigente hasta 1999, pero con modificaciones en 1996, en 1997 y en 1998).	230
Gráfico IV.15. Plantilla de personal de consejerías y organismos autónomos (1996-1998).	233
Gráfico IV. 16. Vínculo laboral de plazas convocadas en las OEP, 1996-1998 (en %).	234
Gráfico IV. 17. Plazas de personal funcionario de los cuerpos de administración general convocadas en la OEP, 1996-1998 (por grupo de adscripción).	235
Gráfico IV. 18. Estabilidad en el empleo (% de personal funcionario y laboral fijo) 1995-2001.	237
Gráfico IV.19. El capítulo I en los presupuestos de la Comunidad de Madrid (1999-2001).	241
Gráfico IV. 20. Organigrama de las unidades vinculadas a la gestión de recursos humanos. Julio de 1999 (vigente hasta 2002).	243
Gráfico IV. 21. Organigrama de las unidades vinculadas a la gestión de recursos humanos. Abril-septiembre del 2002.	247
Gráfico IV. 22. Plantilla de personal de consejerías y organismos autónomos (1999-2002).	249
Gráfico IV. 23. Vínculo laboral de plazas convocadas en las OEP, 1999-2002 (en %).	253
Gráfico IV. 24. Plazas de personal funcionario de los cuerpos de administración general convocadas en la OEP, 1999-2002 (por grupo de adscripción).	254
Gráfico V.1. Organigrama de las unidades vinculadas a la gestión de los recursos humanos. Diciembre de 1980 (vigente hasta 1982).	271
Gráfico V.2. Organigrama de las unidades vinculadas a la gestión de los recursos humanos. Abril de 1982 (vigente hasta 1985).	272
Gráfico V.3. Evolución de la plantilla de la Generalitat de Catalunya (1979 - 1982).	278
Gráfico V.4. El capítulo I en los presupuestos de la Generalitat de Catalunya (1982 - 1993).	284
Gráfico V.5. Organigrama de las unidades vinculadas a la gestión de los recursos humanos. Enero de 1985 (vigente hasta 1989).	286
Gráfico V.6. Organigrama de las unidades vinculadas a la gestión de los recursos humanos. Octubre de 1989 (vigente hasta 1995).	287
Gráfico V.7. Evolución de la plantilla total de la Generalitat de Catalunya y del personal de administración y técnico y personal laboral de los departamentos y entidades autónomas (1982 - 1993).	295
Gráfico V.8. El capítulo I en los Presupuestos de la Generalitat de Catalunya (1993 - 2000).	305
Gráfico V.9. Organigrama de la Secretaria General de Administración y Función Pública. Abril de 1995 (vigente hasta 1998).	307
Gráfico V.10. Organigrama de la Secretaria General de Administración y Función Pública. Febrero de 1998 (vigente hasta 2001).	308
Gráfico V.11. Organigrama de la Dirección General de la Función Pública. Marzo de 1995 (vigente hasta 2002).	310

TÍTULO DEL GRÁFICO	Pág.
Gráfico V.12. Evolución de la plantilla total de la Generalitat de Catalunya y del personal de administración y técnico y personal laboral de los departamentos y entidades autónomas (1993 - 2000).	317
Gráfico V.13. El capítulo I en los Presupuestos de la Generalitat de Catalunya (2000-2001).	338
Gráfico V. 14. Organigrama de la Secretaria General de Administración y Función Pública. Diciembre de 2001 (vigente hasta la actualidad).	340
Gráfico V.15. Organigrama de la Secretaria de Administración y Función Pública. Febrero de 2002 (vigente hasta la actualidad).	342
Gráfico V.16. Evolución de la plantilla total de la Generalitat de Catalunya y del personal de administración y técnico y personal laboral de los departamentos y entidades autónomas (2000 - 2002).	347
Gráfico VI.1. El planteamiento de la investigación: objeto, objetivos y perspectivas.	359
Gráfico VI. 2. El pentágono de la coyuntura crítica de la “función pública autonómica”.	372
Gráfico VI. 3: Evolución de las plantillas de personal de la Comunidad de Madrid y de la Generalitat de Catalunya (1979 - 2002).	375
Gráfico VI. 4: La configuración inicial del sendero de dependencia de la función pública autonómica.	377
Gráfico VI. 5: Los directivos de las unidades centrales de función pública de la Generalitat de Catalunya y de la Comunidad de Madrid.	391

I.- EL PLANTEAMIENTO DE LA INVESTIGACIÓN.

I.- EL PLANTEAMIENTO DE LA INVESTIGACIÓN.

<i>I.- EL PLANTEAMIENTO DE LA INVESTIGACIÓN.</i>	19
<i>I.1.- EL PLANTEAMIENTO GENERAL DE LA INVESTIGACIÓN.</i>	22
<i>I.2.- EL OBJETO Y LOS OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN.</i>	25
<i>I.3.- EL SISTEMA DE HIPÓTESIS DE LA INVESTIGACIÓN.</i>	32
<i>I.4.- LA METODOLOGÍA Y LAS TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN: EL ANÁLISIS COMPARADO Y LOS ESTUDIOS DE CASO.</i>	35
<i>I.5.- LA ESTRUCTURA DE LA INVESTIGACIÓN.</i>	46

1.1.- El planteamiento general de la investigación.

Una de las principales transformaciones recientes en 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 (humanos y materiales) 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.

La configuración de éstas dinámicas ha variado en las diferentes comunidades a partir de condicionantes como su entorno social (con diferentes demandas al sector público), su entorno político (con diferentes grados de estabilidad en los gobiernos autonómicos y con diferente intensidad en la voluntad de diferenciación respecto del Estado), o el propio el proceso de traspaso de competencias y recursos (especialmente los recursos humanos, provenientes de otras administraciones o reclutados directamente).

El desarrollo de éstas dinámicas diferenciadas no generó, sin embargo, diferencias substanciales en el ámbito de la gestión pública de estas nuevas organizaciones. 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 y la de vivienda (Gallego, Gomà y Subirats, 2002), para el ámbito de la organización y la gestión de sus recursos humanos, la tendencia de las administraciones autonómicas fue la convergencia (Ramió y Salvador, 2002).

Aunque en sus respectivos estatutos de autonomía cada comunidad disponía de un amplio margen de autonomía 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 pública¹, la mayor parte de administraciones autonómicas han tendido a reproducir el modelo de la Administración General del Estado. A pesar de las diferencias en cuanto a competencias y ámbitos de actuación, los organigramas y los procedimientos de las organizaciones autonómicas son asimilables a los de la administración estatal. Ello se tradujo, entre otros, en la reproducción de los mecanismos de selección, retribución, promoción y carrera administrativa de los empleados públicos, asemejándose sobremanera a los característicos de la administración que se tomó como referente principal.

La investigación se centra en los sistemas de función pública como área clave para el desarrollo de un proyecto modernizador o transformador del funcionamiento de las administraciones de las comunidades autónomas. Ello resulta especialmente relevante atendiendo a que las administraciones autonómicas gestionan actualmente 1.102.000

¹ Se propone la utilización de una acepción amplia del concepto “sistemas de función pública” como equivalente a “sistemas de gestión de recursos humanos de las administraciones públicas”, incluyéndose con ello la gestión del colectivo de personal con vínculo funcional y con vínculo laboral, además de los correspondientes colectivos con estatutos singulares (como el personal docente o sanitario). Por lo tanto no debe confundirse con el término clásico para referirse al conjunto de empleados públicos con vinculación funcional con la Administración Pública.

empleados públicos, constituyéndose como el nivel de gobierno que tiene asignado un mayor contingente de personal (un 48,2% del total de empleo público)². A este carácter de organizaciones intensivas en personal cabe añadir, en términos cualitativos y siguiendo el argumento apuntado en la presentación de la tesis, el papel clave de la gestión de recursos humanos con relación al resto de áreas que constituyen la gestión pública autonómica.

Sin embargo, y aunque existían críticas y desconfianzas hacia el sistema estatal de función pública, las administraciones de las comunidades autónomas lo adoptaron desde su inicio como referente principal, introduciendo tan solo ligeras diferencias, muchas veces constreñidas por la normativa y presiones de la propia Administración General del Estado. Pero después de más de veinte años de evolución, los sistemas autonómicos de función pública no tan solo no han desarrollado diferencias substanciales sino que muestran una clara tendencia a converger, de nuevo con el modelo estatal como referente destacado.

Así, después de un prolongado periodo de transformaciones internas y externas que han modificado de forma substancial sus competencias, sus dimensiones y su capacidad efectiva de intervención, el ámbito de la gestión de recursos humanos no registra variaciones substantivas más allá de ajustes incrementales a la propia realidad autonómica. Un resultado que no parece haber sido afectado por los destacados cambios en la formación política al frente del gobierno autonómico, con importantes renovaciones de los equipos directivos al frente de las unidades encargadas de la configuración y desarrollo del modelo de función pública. Ello a pesar de la existencia de importantes situaciones de cambio potencial, generadas endógenamente por los propios actores internos de la administración autonómica o generadas exógenamente por presiones como la promulgación de la normativa estatal, la ampliación competencial y las transferencias de personal asociadas o las presiones para contener el gasto público en diferentes momentos de crisis económica y de aplicación de los criterios de convergencia europea.

A lo largo de este período los programas de modernización de las administraciones autonómicas se han caracterizado por la escasez de propuestas concretas y operativizables sobre el ámbito de la gestión de los recursos humanos, ofreciendo tan solo referencias más o menos genéricas sobre su importancia. Tan solo más recientemente, aunque no por ello de forma consolidada, han surgido ciertas tendencias que apuntan a otorgar un mayor peso específico a esta área de gestión en los programas de transformación de las administraciones públicas.

En paralelo a estas modificaciones también se ha registrado un cambio de orientación en la estrategia de los procesos de transformación de las administraciones públicas. Desde un modelo basado en un enfoque de carácter regulativo, centrado en la modificación de las disposiciones normativas, y con un planteamiento de reforma global, se ha pasado a una pluralidad de tendencias. Entre éstas nuevas tendencias destacan las corrientes de carácter neoempresarial, con un enfoque basado en los valores de economía, eficiencia y eficacia, con un claro referente en las técnicas de gestión privada. Frente a este tipo de orientaciones surgen ciertas notas discordantes, que algunos autores denominan corrientes neopúblicas (Ramió, Mas y Santolària, 1999) y que, con un planteamiento

² Datos del Ministerio para las Administraciones Públicas publicados en Internet (www.map.es), con fecha 1 de julio de 2002. No aparecen datos más recientes en la consulta realizada en julio de 2003.

más próximo a las particularidades de las organizaciones públicas, se caracterizan por incorporar a sus planteamientos valores como la igualdad, la participación, la universalidad y, en definitiva, la idea de ciudadano por encima de la de cliente, tomando la administración como un espacio de interacción política y no como un mero instrumento a optimizar.

Los planteamientos subyacentes y las implicaciones de éstas orientaciones presentan importantes diferencias sobre cómo construir los sistemas de gestión de las administraciones autonómicas, atendiendo especialmente a su carácter de organizaciones públicas. El sistema de función pública resulta especialmente sensible al tipo de orientación que se plantee, tanto en la definición de sus dinámicas de funcionamiento como en su estrategia de transformación. Cualquier actuación que pretenda afrontar con éxito el proceso requiere de un análisis concreto de las dinámicas de definición y consolidación de los elementos que componen el sistema, y especialmente de sus interrelaciones, que dan cuenta de la conformación modelo resultante.

Atendiendo a estas premisas, la investigación se propone analizar los 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. Esta doble aproximación propone combinar los procesos de difusión del modelo de función pública con la generación de una suerte de tendencia a la estabilidad y los limitados resultados de diferentes situaciones de cambio potencial y de determinadas iniciativas que pretendían transformarlo.

Antes de pasar a comentar el detalle del planteamiento analítico de la investigación, se considera oportuno introducir una paradoja, propia del surgimiento de muchas investigaciones. Se trata de la discusión que suele aparecer en los debates sobre la configuración de los sistemas de gestión de las administraciones públicas autonómicas y su capacidad de marcar distancias respecto el referente de partida. El proceso de crecimiento y expansión de las comunidades autónomas respondió inicialmente a una diferente voluntad de autogobierno, cuyo más claro reflejo se encuentra en las diversas vías de acceso a la autonomía. Esta disparidad de origen debía plasmarse tanto en los ámbitos competenciales sobre los que se pretendía disponer de libertad de decisión, como en el desarrollo de un modelo de gestión adecuado a la propia realidad. La evolución posterior de estas trayectorias vino a demostrar como, aunque la reivindicación de mayores niveles competenciales constituyó una constante y permitió importantes logros, la transformación efectiva de los sistemas internos de gestión de las incipientes administraciones autonómicas no llegó a distanciarse significativamente del referente que constituía la Administración General del Estado.

Al explicar estos resultados, frente a voces críticas que acusan a sus responsables de “haber perdido una oportunidad histórica” para crear un nuevo modelo de administración, distinto y mejor que el vigente en la Administración General del Estado, los responsables de las unidades vinculadas a la configuración de los sistemas de gestión pública autonómicos apelan al desconocimiento de la realidad interna de las administraciones públicas autonómicas. Frente a las críticas de que desde las administraciones autonómicas “no se ha hecho nada” en la materia, los responsables autonómicos presentan numerosos planes de modernización y muestran un buen número de iniciativas emprendidas y de resultados obtenidos.

En los siguientes apartados se presentan el objeto y los objetivos de la investigación, así como las hipótesis que los concretan y la metodología con que se propone su validación a partir del modelo analítico planteado, todo ello en la línea de enriquecer la reflexión sobre la paradoja comentada.

1.2.- El objeto y los objetivos de la investigación.

En la línea de concretar el planteamiento de la investigación, un primer aspecto a considerar es la propia definición de los conceptos que se proponen utilizar. El concepto central de la investigación es el de sistema de función pública, como sinónimo del sistema de gestión de recursos humanos en las administraciones públicas, en este caso autonómicas. Habitualmente se define un sistema de función pública como “*el conjunto de acciones que desarrolla la dirección de la organización (pública) orientadas, por un lado, al control y administración de los empleados y, por otro, al crecimiento y desarrollo profesional de éstos*” (Quijano de Arana, 1992: 52), con la particularidad que ambas actuaciones se integran y se refieren a una política de personal, como parte de la política integral de la organización (Prats i Catalá, 1987). Estas acciones se concretan en una serie de normas, valores, estructuras, rutinas y procedimientos que conforman un todo que tiende a autoreforzarse.

Sin embargo cabe la posibilidad de que ese conjunto de elementos (y sus interacciones) no obedezcan a una clara intencionalidad, por lo menos vigente, por parte de los responsables formales de la organización. En otros términos, en la definición de trabajo del concepto de sistema de función pública se incluyen ciertos componentes que, aún sin obedecer a la racionalidad de la actuación de los actores implicados, están presentes en sus dinámicas de actuación. Valores originados en el entorno, rutinas creadas en etapas anteriores de desarrollo de la organización que pueden haber perdido su sentido original, o normas que responden a problemas no vigentes, son algunos de los elementos que también están presentes en el sistema de gestión de recursos humanos de las administraciones públicas³.

Se entiende así el sistema de función pública como un conjunto de mecanismos a través de los cuales la organización recluta, selecciona, forma, retribuye y evalúa a sus empleados, para cuyo desarrollo se configura una red de actores vinculados y unos procesos de interacción entre ellos. En estas dinámicas coexisten unas acciones planificadas, diseñadas y controladas por la dirección, y unas inercias propias de la cultura organizativa, de la “manera de hacer” habitual, que pueden llegar a estar en conflicto con la intencionalidad o los objetivos de los responsables de éste ámbito de gestión.

En otros términos, más allá de estas acciones, con mayor o menor grado de planificación y coherencia con una política global, un rasgo distintivo de los sistemas de función pública es el conjunto de valores, normas, reglas, estructuras, rutinas y procedimientos a través de los cuales se concreta. Este es el planteamiento de partida de

³ Precisamente muchos manuales de dirección de personal no suelen tomar en cuenta estas dimensiones “no conscientes” o “no deseadas” por parte de la dirección, formulando propuestas que parten de un “vacío” institucional que en pocos casos se da en la realidad.

la investigación, con el que se concibe el sistema de función pública como una institución compleja que incluye un conjunto de “reglas del juego” que abarcan tanto sus aspectos operativos de gestión (referidos a las actividades de selección, promoción, retribución, formación, entre otras), como aquellas vinculadas a la negociación e interacción con los agentes internos y externos (desde las unidades departamentales de personal a las organizaciones sindicales o a la propia Administración General del Estado).

Partiendo de estas premisas, la investigación toma como objeto de estudio los sistemas de función pública que se desarrollan con relación a un colectivo específico dentro del conjunto de los empleados públicos: el personal al servicio de las administraciones de las comunidades autónomas⁴. El interés por el análisis de los sistemas desarrollados por estas administraciones se corresponde con su relativamente reciente creación, a partir de una configuración que tomaba como base el modelo de la Administración General del Estado, pero que disponía de cierto margen para desarrollar dinámicas de funcionamiento diferenciadas y adaptadas a su realidad concreta. Resulta interesante analizar hasta que punto se ha utilizado este margen de maniobra y que factores han condicionado o restringido, en la práctica, esta supuesta discrecionalidad en el diseño de los sistemas autonómicos de función pública.

El objeto de estudio de la investigación lo constituyen los sistemas de función pública de las administraciones de las comunidades autónomas.

El funcionamiento de estos sistemas de gestión de los recursos humanos se desarrolló inicialmente a partir de un conjunto de normas formales que establecían un marco de actuación, con importantes rigideces pero también con indicaciones abiertas a su posterior interpretación que dejaban margen a la discrecionalidad. En paralelo se configuraba una dirección política de las organizaciones autonómicas que, en la mayor parte de casos, prestaba poca atención al ámbito de la gestión y la administración pública, como cuestiones de carácter “técnico” del funcionamiento interno de los aparatos públicos, y por lo tanto que se tomaban como dados⁵. Ambas esferas, la normativa formal y la dirección política, dejaron importantes márgenes de maniobra para que, desde las unidades internas de personal, se desarrollasen sistemas diferenciados de gestión de los recursos humanos.

A través de la definición e implementación de diferentes políticas públicas, desde las unidades de personal de las administraciones autonómicas se pretendió aunar: 1) la legitimidad que aportaba el seguimiento de las normas establecidas con actuaciones aceptadas como válidas en los círculos especializados en la gestión de recursos humanos y, al mismo tiempo 2) desarrollar dinámicas acordes con los requerimientos operativos que demandaban sus respectivas organizaciones para mantener su funcionamiento, a

⁴ Dada la complejidad de los sistemas de función pública autonómicos, la investigación se centra especialmente en los colectivos de administración general y técnicos, y personal laboral. A lo largo de la investigación se incorporan referencias al resto de colectivos que componen las administraciones autonómicas, como el personal sanitario, docente, personal de la administración de justicia, policía autonómica, entre otros, aunque sin entrar en el análisis de las particularidades de sus sistemas de gestión.

⁵ Existen diversas referencias a la relativa poca atención que se ha prestado desde la dirección política a aspectos concretos del funcionamiento de las organizaciones públicas (Nieto, 1996; Subirats, 1995 y 2002; y Ballart y Ramió, 1996).

partir de la concepción que sobre ello se definía desde la propia administración autonómica. Ambas dinámicas dieron origen a sistemas de función pública con un alto grado de similitud en sus parámetros generales (normativa, estructura orgánica, procedimientos principales), que se combinaban con tan solo ciertas diferencias en ámbitos concretos en los que se produjeron adaptaciones o ajustes de carácter incremental.

Sin embargo los procesos de transformación de éstos sistemas de gestión no obedecieron tan solo a la intencionalidad de las unidades de personal de las administraciones autonómicas. El contexto en el que éstas unidades desarrollaban su actividad y la red de actores, tanto intraorganizativos como interorganizativos, incidió directamente en la configuración del sistema de función pública.

A partir de esta primera definición del objeto de estudio, la investigación se planteó como objetivo caracterizar los procesos de configuración y desarrollo de los sistemas de función pública de las administraciones de las comunidades autónomas. Con ese objetivo se pretendía caracterizar las dinámicas de surgimiento y difusión, así como su tendencia a la estabilidad y mantenimiento más allá de los equilibrios que se dieron en las etapas iniciales de su definición.

El objetivo de la investigación es caracterizar los procesos de configuración de los sistemas de función pública de las administraciones de las comunidades autónomas para explicar sus similitudes y su tendencia a la estabilidad.

La caracterización de estos procesos se planteó en tres pasos. Un primer elemento era la propia conceptualización de los sistemas de función pública a partir de la institución que los integra, esto es, atendiendo a los elementos que los componen así como a sus interrelaciones y, especialmente, a la incidencia del conjunto sobre los actores implicados en el ámbito. Un segundo paso consistía en el análisis de los procesos de configuración y desarrollo de los sistemas autonómicos de función pública, con especial atención a su génesis y diseño, atendiendo a las alternativas consideradas y a las opciones finalmente tomadas. El tercer paso era la identificación de las dinámicas de continuidad y cambio de los sistemas de función pública de las comunidades autónomas, atendiendo a la citada tendencia a permanecer sin grandes variaciones y reproducirse más allá de las condiciones y equilibrios que explicaban su origen.

El desarrollo de los tres pasos de la caracterización de los procesos de configuración de los sistemas de función pública se plantea buscando dar una respuesta a las importantes similitudes observadas entre comunidades autónomas, y también para intentar explicar la tendencia de estos sistemas a la estabilidad, con tan solo variaciones o ajustes incrementales que no alteran su configuración básica. El siguiente gráfico recoge el planteamiento del objeto de estudio de la investigación y el objetivo planteado desglosado en las preguntas vinculadas a los tres pasos para caracterizar los sistemas autonómicos de función pública.

Gráfico I.1. El planteamiento de la investigación (I): objeto y objetivos.



Fuente: elaboración propia.

Para operativizar la investigación en un plano analítico, se planteó combinar dos enfoques que se consideraron complementarios para abordar la configuración y desarrollo de los sistemas autonómicos de función pública. En primer lugar se proponía introducir la perspectiva neoinstitucionalista, para caracterizar el papel de “reglas del juego” que establecían los sistemas autonómicos de función pública y su tendencia a la estabilidad. En segundo lugar se planteaba introducir el análisis de políticas públicas, a través de un modelo compuesto que permitiese incorporar una visión más dinámica, dando cuenta de los resultados de las situaciones de cambio potencial que surgieron a lo largo de la evolución de los sistemas de función pública, y que podían identificarse como oportunidades para transformar el modelo vigente.

La inclusión de esta doble aproximación parte de la consideración del sistema de función pública como una institución, que se concreta y desarrolla a través de unas determinadas políticas públicas. Se complementa así la definición inicial del concepto de sistema de función pública incluyendo dos elementos clave derivados del planteamiento analítico: su carácter de institución, entendida como el conjunto de normas, reglas, estructuras, rutinas y procesos que contribuyen a explicar su configuración, con la existencia de las políticas públicas impulsadas en materia de gestión de recursos humanos y que, en determinadas condiciones, pueden experimentar cambios que resulten en una transformación del sistema.

En otros términos, con este doble planteamiento analítico se propone explicar la configuración de los sistemas de función pública de las administraciones autonómicas, es decir, el surgimiento y la evolución del conjunto de elementos que constituyen la gestión de recursos humanos a través de:

- a) La consideración de los elementos vinculados a su carácter de institución, esto es, el papel de los valores, normas, reglas, estructuras, rutinas y procesos que caracterizan el sistema de función pública y que actúan como constreñidores y direccionadores de sus procesos de transformación.
- b) Las políticas públicas emprendidas en materia de gestión de personal como concreción de las actuaciones desarrolladas por diversos actores y que, en determinadas situaciones de cambio potencial, pueden dar lugar a una transformación del sistema de función pública.

En cuanto a los elementos vinculados a la institución, aunque la normativa de función pública (para el colectivo funcionarial) y la normativa laboral (para el personal contratado mediante el derecho privado) establecían unas pautas iniciales, se requería de una aproximación más en detalle para comprobar como se interpretaban estas disposiciones y cual era su traducción en las dinámicas que se generaron en los sistemas de función pública en las administraciones autonómicas. Las estructuras orgánicas se concibieron como plasmación, más o menos fidedigna, del enfoque con el que se planteaba organizar el ámbito de la gestión de recursos humanos. Los criterios de agrupación y especialización dan cuenta de los principales temas que entraron en la agenda y se concretaron en unidades de estructura. Por otro lado, elementos como las rutinas y procedimientos de selección, retribución o promoción, en tanto que aplicaciones concretas que definen aquello que se dejaba abierto en la normativa, permiten observar más claramente cuales fueron los arreglos establecidos que orientaron la gestión de recursos humanos. A estos elementos cabe añadir los valores y normas que explican en buena medida su interpretación y resultados.

La consideración conjunta de estos elementos permite realizar una aproximación al sistema de función pública en las administraciones de las comunidades autónomas entendido como institución (aunque pueda tomar distintas caracterizaciones en función de cada caso). Se entiende este concepto integrando el conjunto de normas y valores en su proyección sobre las estructuras, rutinas, clasificaciones y comportamientos establecidos por los diferentes actores involucrados, y que constituyen las “reglas de juego” que explican como operan realmente estos sistemas de gestión⁶.

Desde la perspectiva de las instituciones, los procesos de transformación del sistema de función pública se vinculan a las dinámicas de ajuste institucional, con especial atención al papel de los denominados senderos de dependencia, como inercias que constriñen y dirigen las modificaciones de la institución, y los procesos de institucionalización, como fases o estadios de consolidación de las instituciones a partir tanto de sus efectos sobre los actores como su capacidad de resistencia al cambio⁷.

La incorporación del análisis de las políticas públicas desarrolladas en materia de función pública pretende destacar una serie de elementos de carácter más dinámico y menos contextual que el que se destacaba en las instituciones. Partiendo de la definición clásica de Meny y Thoenig (1992), se conciben las políticas públicas como la actividad

⁶ El concepto y la caracterización de la institución se abordará con más detenimiento a través del análisis de los distintos enfoques denominados neoinstitucionalistas. A pesar que existen ciertos elementos básicos en común, las diferencias entre enfoques y la diversidad de significados que se ofrecen impide hablar de un “único” neoinstitucionalismo.

⁷ En el apartado dedicado al marco teórico se definen más en detalle las distintas acepciones de estos conceptos.

de una autoridad pública (investida de legitimidad gubernamental), que se traduce en un conjunto de prácticas y normas que conducen a la definición de un problema y al intento de resolverlo. Ello a partir de aproximación diacrónica que cubre las fases de la política pública (Gomà y Subirats, 1998), que se combina con el análisis de sus elementos constituyentes, como los actores o las instituciones vigentes, entre otros. En este caso el ámbito material de la política lo constituyen el conjunto de normas y procesos que definen la gestión de los recursos humanos en las administraciones de las comunidades autónomas.

A partir de esta primera aproximación se propone introducir un modelo analítico compuesto para explicar los procesos de cambio (o ausencia de ellos) en las políticas de gestión orientadas a introducir modificaciones en el ámbito de la gestión de recursos humanos de las administraciones de las comunidades autónomas. A modo de referente inicial se toma el modelo definido por M. Barzelay (2000) a partir de Kingdon (1984), Baumgartner and Jones (1993) y Levitt y March (1995), que posteriormente se complementa con otras aportaciones realizadas también desde el análisis de las políticas públicas. Desde esta perspectiva se complementa la introducción anterior definiendo las políticas de gestión pública como el conjunto de actuaciones orientadas a incidir sobre los diversos ámbitos de gestión de las administraciones públicas, como por ejemplo las reglas y procesos de funcionamiento, la estructura orgánica, los recursos humanos, los recursos financieros y el presupuesto, o la auditoría y la evaluación del conjunto. Dentro de este grupo se ubican, por lo tanto, las políticas orientadas a incidir sobre los sistemas autonómicos de función pública.

Partiendo de estas definiciones iniciales, se propone destacar aquellos procesos de políticas públicas que resultan en una transformación del sistema función pública, esto es, en las instituciones que lo caracterizan. Se incluyen así, en una primera aproximación, elementos tales como las actuaciones concretas impulsadas por los actores presentes en el subsistema político, con especial atención a los que juegan un papel de emprendedores políticos o *political entrepreneurs*, las distintas imágenes o definiciones del problema que se afronta o la aparición de oportunidades de política o *policy windows* para la introducción de transformaciones, a partir de la definición y resultados de situaciones de cambio potencial⁸.

Así, más que profundizar en la caracterización de las políticas públicas desarrolladas en el ámbito de la gestión de recursos humanos, el análisis se centra en la caracterización de las situaciones de cambio potencial del modelo existente y en sus resultados, apoyando la descripción y explicación de los procesos de transformación que surgen del análisis de las instituciones.

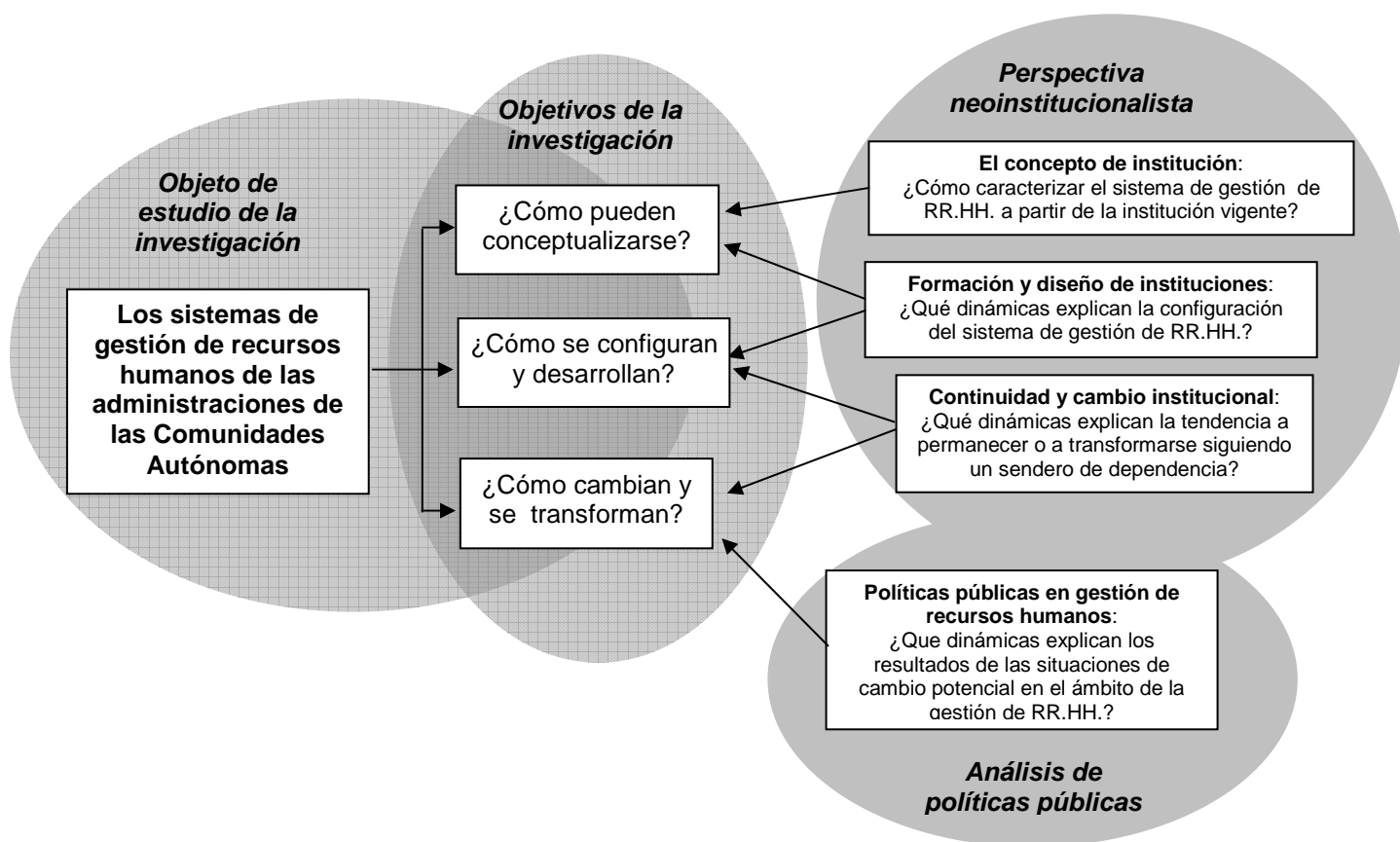
El análisis conjunto de la institución vigente en los sistemas autonómicos de función pública y de las situaciones de cambio potencial de las políticas públicas desarrolladas en el ámbito, permite combinar una visión de carácter más estable o estructural del conjunto de elementos que explican la articulación de las interrelaciones entre los actores, a modo de “reglas del juego”, y una visión más dinámica sobre las situaciones de cambio potencial en las que diversos agentes, con intencionalidad y objetivos diversos, plantean alterar la orientación del sistema.

⁸ En el apartado dedicado al marco teórico se definen más en detalle las distintas acepciones de estos conceptos.

Siguiendo el planteamiento analítico, *el objeto de estudio de la investigación* lo constituyen *los sistemas autónomos de función pública*, a partir de *la institución que los caracteriza* y cuya *transformación* puede explicarse tanto por las *dinámicas de cambio institucional* como por el resultado de *situaciones de cambio potencial de las políticas públicas* desarrolladas en el ámbito.

El siguiente gráfico recoge el planteamiento de la investigación incorporando el objeto de estudio, los objetivos y las perspectivas que integran el modelo analítico propuesto para caracterizar los sistemas autónomos de función pública.

Gráfico I. 2. El planteamiento de la investigación (II): objeto, objetivos y perspectivas.



Fuente: elaboración propia.

La redefinición del objeto de estudio asociada al doble planteamiento analítico que se propone, combinando la perspectiva neoinstitucionalista y el modelo de análisis de políticas públicas, comporta la introducción de un nuevo objetivo, de carácter más teórico y generalizable, a la investigación.

Así, trascendiendo de la concreción de los estudios de caso analizados, se pretende destacar la relevancia del esquema analítico que se propone para su aplicación a otros objetos de estudio, tanto referidos al desarrollo de sistemas de gestión como a las actuaciones emprendidas en otros ámbitos por las administraciones públicas.

Con este enfoque, la investigación pretende aportar información y nuevos argumentos para contribuir a la reflexión sobre las investigaciones en el ámbito de la Ciencia Política y de la Administración, ofreciendo evidencia de la utilidad y riqueza de las aproximaciones neoinstitucionalistas combinadas y enriquecidas con las contribuciones realizadas desde el campo del análisis de políticas públicas.

Para atender a ambos objetivos se propone construir un modelo analítico que, a partir de las dos perspectivas, integre los elementos de carácter más permanente y estructural, como son las instituciones, con los elementos de carácter más dinámico propios del análisis de las políticas públicas aplicado a las situaciones de cambio potencial de su orientación en distintos ámbitos concretos.

Se plantea como *objetivo teórico de la investigación*, desarrollar un *modelo analítico compuesto* integrando el *análisis de las instituciones y de las políticas públicas* que permita enriquecer los estudios realizados en el ámbito de la Ciencia Política y de la Administración, combinando la inclusión de los elementos de carácter más estructural con los de carácter más dinámico.

Para realizar esta concreción de los objetivos vinculados al objeto de estudio y al modelo analítico planteado se procede a definir las hipótesis que han de guiar el desarrollo de investigación.

1.3.- El sistema de hipótesis de la investigación.

Atendiendo al objeto y objetivos planteados, la siguiente fase para operativizar la investigación consiste en la definición de las hipótesis que orientaran su desarrollo. Esta definición se vincula directamente con la primera aproximación realizada tanto al objeto de estudio como a los enfoques analíticos que se proponen combinar en el modelo compuesto que se ha planteado.

Dado el carácter integral con que se plantea el análisis, se ha optado por definir un sistema de hipótesis que se conectan entre sí a través del desarrollo argumental que pretende validarse con la investigación.

Para la elaboración de este sistema de hipótesis se realizó una primera aproximación al objeto de estudio, esto es, a los sistemas autonómicos de función pública, a través de un análisis exploratorio cuyos principales resultados se han apuntado en el apartado inicial de este capítulo. Su interpretación, vinculada a la combinación de las dos perspectivas planteadas para construir el modelo analítico compuesto, permite apuntar ciertas concreciones en las hipótesis que propone validar la investigación.

En esta línea, la combinación de los enfoques neoinstitucionalistas y de políticas públicas se concreta tanto en la definición del objeto de estudio como en los objetivos planteados con relación a sus dinámicas de transformación. El sistema de hipótesis de la investigación pretende a desarrollar esta línea argumental, siguiendo los pasos que se plantearon para caracterizar el objeto de estudio.

De esta forma, la primera hipótesis versa sobre la conceptualización de los sistemas autonómicos de función pública a través de la institución que los integra, es decir, a través del entramado de normas, reglas, valores, estructuras, rutinas y procesos que actúan como “reglas del juego” para constreñir y direccionar el comportamiento de los agentes implicados. La primera hipótesis se concreta en los términos siguientes:

- a) Los **sistemas autonómicos de función pública** pueden *CONCEPTUALIZARSE* a través de la institución que los integra (y que se propone denominar “función pública autonómica”), atendiendo tanto a sus **componentes** como a las **interrelaciones** de éstos, y especialmente al **impacto** del conjunto en definición de un esquema cognitivo que delimita los márgenes de actuación de los agentes implicados. Su concreción se **vincula directamente con el sistema estatal de función pública**, aunque con determinados matices que permiten identificar **variaciones dentro de una misma institución** asociados a las capacidades de actuación de los agentes autonómicos.

Estos elementos constituyen el punto de partida para explicar la configuración actual de los sistemas autonómicos de función pública, como resultado de una coyuntura crítica que en un determinado momento cristalizó en un equilibrio, y que ha tendido a mantenerse a lo largo de la evolución posterior, delimitando los márgenes de transformación de la institución.

Precisamente la segunda hipótesis se centra en los procesos de configuración y desarrollo de la institución que se ha definido para conceptualizar los sistemas autonómicos de función pública, con especial atención a su génesis y diseño, atendiendo a las alternativas consideradas y a las opciones finalmente tomadas. Ello permite apuntar la importancia del contexto inicial y el papel de la Administración General del Estado, tanto por constituir el principal referente para las incipientes administraciones autonómicas como por su actividad directa sobre éstas al homogeneizar los sistemas de gestión resultantes. Las decisiones clave tomadas en los momentos iniciales, junto con el papel de los actores encargados del diseño y desarrollo del sistema de función pública, constituyen la otra dimensión a considerar para explicar el resultado alcanzado. La segunda hipótesis se concreta en los términos siguientes:

- b) Los *PROCESOS DE CONFIGURACIÓN Y DESARROLLO* de los **sistemas autonómicos de función pública** pueden describirse en términos de **conformación** y **evolución** de una **institución**. Ello permite identificar como **variables clave** tanto de la **generación** de la institución como de su **permanencia** y **difusión**: (a) el contexto político-administrativo que caracterizó el proceso de creación de las comunidades autónomas, (b) la presión de la Administración General del Estado, (c) las decisiones iniciales y (d) el papel de los agentes vehiculadores de la institución.

Tanto las decisiones iniciales, que marcaron la evolución posterior de los sistemas de función pública, como el propio funcionamiento de las instituciones, comportaron la aparición de ciertas modificaciones o ajustes de carácter incremental que no implicaron, en principio, ni una clara intencionalidad en el cambio ni una variación substancial de la institución vigente.

Estas dinámicas de cambio institucional de carácter incremental, derivadas de los procesos de ajuste de la institución, se combinan con el efecto de las políticas públicas, entendidas como acciones orientadas específicamente a modificar el sistema de gestión. Para ello resulta esencial destacar la aparición y los resultados de las situaciones de cambio potencial que podían dar lugar a una transformación substancial en la orientación en las políticas de función pública.

En este caso se identifican los elementos constituyentes de las políticas públicas, con especial atención al papel de los actores implicados y el papel de las instituciones que constriñen y direccionan las actuaciones emprendidas. Ello supone introducir una doble dirección en el modelo explicativo, puesto que si las instituciones inciden sobre las políticas públicas, éstas a su vez actúan modificando las instituciones. Los objetivos y planteamiento de la investigación apuntan a enfatizar la incidencia de las instituciones sobre las políticas públicas que se desarrollan en los sistemas de función pública, aunque este equilibrio puede modificarse en situaciones de cambio potencial, ya sean éstas generadas por presiones exógenas o por presiones endógenas a las administraciones analizadas.

La tercera hipótesis se plantea seguir esta argumentación, destacando la combinación de las aportaciones realizadas desde las dos perspectivas incorporadas al modelo analítico, la neoinstitucionalista y la del análisis de políticas públicas. Con ambos referentes, en esta hipótesis se plantea la identificación de las dinámicas de continuidad y cambio de los sistemas autonómicos de función pública, considerando su tendencia a permanecer sin grandes variaciones y reproducirse más allá de las condiciones y equilibrios que explicaban su origen, así como al resultado de las situaciones de cambio potencial de las políticas de función pública. Para el análisis de estas situaciones se plantea el modelo compuesto de análisis de políticas públicas, combinando la aproximación a los procesos de conformación de la agenda política y el papel de la red de actores implicados en la configuración y transformación de los sistemas autonómicos de función pública. La tercera hipótesis se concreta en los términos siguientes:

- c) Los *PROCESOS DE CAMBIO Y TRANSFORMACIÓN* de los **sistemas autonómicos de función pública** se vinculan tanto a las **dinámicas institucionales** como a las políticas públicas impulsadas en el ámbito. El **análisis de las políticas en materia de función pública** contribuye a identificar las **variables clave** para **explicar la ausencia de cambio** en los sistemas autonómicos de función pública, destacando: (a) la situación de la agenda política, (b) la falta de confluencia de los flujos de problemas, políticas y política, (c) el tipo de *policy community* configurado alrededor del tema de la función pública autonómica y (d) el papel de los emprendedores políticos.

Cabe concebir estas tres hipótesis como un sistema integrado, puesto que la referida a la configuración y desarrollo de los sistemas autonómicos de función pública (segunda

hipótesis), contribuye a confirmar su carácter de institución (primera hipótesis). La hipótesis referida a los procesos de cambio y transformación (tercera hipótesis), a través del análisis de políticas públicas, contribuye a identificar determinadas características propias de las dinámicas institucionales de los sistemas autonómicos de función pública, apuntadas al comentar sus procesos de configuración y desarrollo (segunda hipótesis).

La validación de este sistema de hipótesis, siguiendo el planteamiento de la investigación, se formula a través de la combinación de una recopilación y una reflexión teórica sobre los principales elementos destacados de los dos enfoques se proponen utilizar en el modelo analítico. Este proceso se vincula con el objetivo de avanzar en la construcción de un modelo compuesto que, a partir de su aplicación concreta al análisis de los sistemas de función pública como ilustración, se postula para enriquecer el análisis de otros objetos de estudio en los que se combine la incidencia de elementos de carácter estructural y de carácter dinámico.

Para operativizar la investigación, a partir de los objetivos y el sistema de hipótesis, se plantea una doble aproximación al objeto de estudio que integre la perspectiva comparada con la realización de estudios de caso. El siguiente apartado se dedica a precisamente a comentar la estrategia metodológica que se desarrolla.

1.4.- La metodología y las técnicas de investigación: el análisis comparado y los estudios de caso.

La formulación de la estrategia metodológica se corresponde con el planteamiento de la investigación, en especial con la combinación de enfoques analíticos que se ha formulado para abordar las particularidades del objeto de estudio, siguiendo los objetivos y el sistema de hipótesis.

Esta correspondencia se concreta en una aproximación teórico-conceptual a los enfoques analíticos que se proponen desarrollar, y una aproximación empírico-operativa al objeto de estudio de la investigación. Para esta segunda aproximación, y manteniendo la coherencia con los objetivos y el sistema de hipótesis planteado, se establecen las técnicas y el instrumental analítico a utilizar para abordar los datos de carácter empírico, tanto para el análisis comparado como para el desarrollo de los estudios de caso. Atendiendo a esa doble aproximación se plantea la utilización de diferentes técnicas de investigación, tanto de carácter cuantitativo como cualitativo, con un sistema de triangulación que integre información obtenida a través de los distintos métodos y canales, mediante un proceso de retroalimentación y verificación simultánea (King, Keohane and Verba, 1994 y 1995; Tarrow, 1995).

Para la primera aproximación, orientada a construir el modelo analítico compuesto, se ha realizado una revisión y análisis bibliográfica centrada en las dos perspectivas consideradas: la del neoinstitucionalismo y la del análisis de las políticas públicas.

La pluralidad de enfoques que constituyen la perspectiva neoinstitucionalista, y que impiden su consideración como una corriente homogénea, requieren de una importante labor inicial de síntesis y estructuración para situar sus aportaciones. Para ello tanto el

análisis bibliográfico como la reflexión conceptual que se incluyen en el marco teórico de la investigación se centran en caracterizar los diferentes enfoques neoinstitucionalistas identificados: el neoinstitucionalismo normativo, el *rational choice*, el histórico y el desarrollado desde la teoría de la organización. De su revisión conjunta se propone una visión integradora orientada a incorporar los elementos destacados para la construcción del modelo analítico.

Los temas clave y los argumentos propuestos desde las aproximaciones neoinstitucionalistas se refieren a los tres pasos identificados para la consecución de los objetivos de la investigación, esto es, para caracterizar los procesos de configuración y desarrollo de los sistemas autonómicos de función pública a partir de la institución que los integra. Siguiendo este referente, se destacan el concepto de institución, las dinámicas y procesos de formación y diseño de las instituciones, con especial atención a las dinámicas de sendero de dependencia y, finalmente, las referencias a los procesos de transformación y cambio institucional.

La perspectiva del análisis de políticas públicas se caracteriza también por una importante complejidad y diversidad de enfoques, a los que añadir la existencia de múltiples modelos analíticos que vienen a destacar distintos elementos tanto de sus componentes como de sus fases desarrollo. A esta complejidad, y atendiendo al planteamiento de la investigación, cabe añadir que su consideración se realiza en términos de apoyo al argumento explicativo sobre los procesos de transformación y cambio (o de su ausencia) de los sistemas autonómicos de función pública. Explicar una situación de no cambio siempre resulta más complejo que dar cuenta de un proceso de transformación, especialmente porque en las primeras suelen confluír muchos más variables y actores difíciles de identificar. Es por ello que se opta por apoyar con elementos propios del análisis de políticas públicas la línea argumental emprendida desde la perspectiva neoinstitucionalista, configurándose así el modelo analítico.

De ello se desprende que tanto el análisis bibliográfico como la reflexión conceptual sobre la perspectiva del análisis de políticas públicas se centre en las aportaciones que faciliten el estudio de las situaciones de cambio potencial en una determinada orientación de políticas públicas. Para ello se seleccionó inicialmente el modelo compuesto definido por M. Barzelay (2000), atendiendo a que versa sobre las políticas de gestión pública y sus procesos de cambio. Siguiendo el planteamiento de la investigación, se destacan sus aportaciones en referencia al papel de los procesos vinculados a la formación de la agenda política, y al papel de los actores de la red configurada alrededor del ámbito de la función pública. De forma complementaria se introducen nuevos elementos explicativos que enriquecen dicho modelo, especialmente en la línea de destacar el papel de determinados actores (*veto players*) con capacidad para detener ciertas políticas públicas o iniciativas encaminadas a su variación, así como los resultados en términos de ausencia de cambio que resultan de ello.

La aproximación teórico-conceptual se complementa con la realización de un análisis bibliográfico de las aportaciones teóricas realizadas en relación con el objeto de estudio, incluyendo las investigaciones desarrolladas desde diferentes enfoques teóricos, con especial atención al tipo de argumentos explicativos que aporta cada una de ellas. Como vía de enlace entre la aproximación teórica y la empírica, esta revisión bibliográfica no se concreta en un apartado específico de la investigación sino que se utiliza a lo largo de

su los distintos capítulos como referente para contrastar y enriquecer los argumentos desarrollados.

La metodología y técnicas a utilizar para la segunda aproximación se adecuan al planteamiento de la investigación y, en especial, al modelo analítico y a las características del objeto y los objetivos planteados en la investigación. De la consideración de estos referentes se derivan tanto los aspectos en los que se va a centrar la atención como el instrumental analítico requerido.

Para la validación del sistema de hipótesis formulado se requiere de un análisis que combine los rasgos generales de los antecedentes y de la evolución de los sistemas autonómicos de función pública con una visión más detallada de su concreción operativa en realidades singulares. La visión general ofrece parámetros para identificar la institución vigente, la incidencia de los referentes organizativos y las dinámicas de desarrollo y su tendencia a la estabilidad. El análisis de su concreción en determinadas administraciones autonómicas permite ilustrar aspectos tales como la configuración concreta de la institución y su impacto sobre los actores involucrados, el surgimiento y el resultado de situaciones de cambio potencial o las presiones internas y externas para la transformación del sistema.

Siguiendo este argumento se realiza una primera aproximación de carácter general mediante la revisión de los antecedentes de los sistemas autonómicos de función pública y de la institución que permite caracterizarlos, esto es, considerando el referente de la evolución de la Administración General del Estado y de su institución en el ámbito de la gestión de recursos humanos. Posteriormente se plantea un análisis comparado de la evolución de los sistemas autonómicos de función pública a través de una aproximación a sus principales rasgos definidores.

Para ello se propone realizar una breve incursión en la vertiente cuantitativa de su caracterización, recopilando indicadores tales como la legislación promulgada por los gobiernos autonómicos en la materia, la evolución de sus dotaciones de personal, o aspectos concretos de la composición de sus plantillas (como los grupos de adscripción o los vínculos laborales). Para identificar los rasgos del empleo público de las distintas administraciones autonómicas se presenta un análisis sincrónico a partir de una imagen en un momento determinado de su evolución, concretamente en el año 2000. La definición de estos rasgos se toma como indicador del impacto de las políticas de función pública emprendidas por las administraciones de las comunidades autónomas en la búsqueda de una mejor adecuación a su realidad concreta, aunque dicha composición no informe sobre las prácticas de gestión que caracterizan al sistema de función pública.

La aproximación a nivel más concreto del objeto de estudio se propone a través de la realización de dos estudios de caso, esto es, de un análisis más detallado de los procesos de configuración y desarrollo de los sistemas de función pública de dos administraciones autonómicas.

Con la selección de los dos estudios de caso no se buscaba seleccionar una muestra representativa de los procesos de configuración de los sistemas autonómicos de función pública sino identificar dos realidades contrapuestas en términos del modelo analítico que se propone, considerando tanto los referentes en los que se inspiró el sistema de

función pública como la caracterización concreta de la institución que permite conceptualizar dicho sistema, además de las diferencias en el tipo de situaciones de cambio potencial de la orientación de las políticas públicas que se dieron.

Siguiendo estos criterios, los estudios de caso seleccionados han sido los sistemas de función pública de la Comunidad de Madrid y de la Generalitat de Catalunya. Algunos rasgos de ambos casos permiten ilustrar el tipo de diferencias que presentan, así como el potencial explicativo que ofrecen a partir de la aplicación del modelo analítico.

Como elementos destacados que han incidido en la selección de la Administración de la Comunidad de Madrid, cabe destacar los siguientes:

- a) La creación de la Comunidad de Madrid no obedeció, en sus orígenes, a una reivindicación de carácter histórico-político sino que fue el resultado de un proceso de ajuste que pretendía dar salida a una determinada realidad social, política y económica, en el marco del Estado autonómico, siendo de las últimas en aprobar su Estatuto de Autonomía (ley orgánica 3/1983, de 25 de febrero), para seguir después el proceso de las otras comunidades que accedieron a la autonomía por el artículo 143 de la Constitución Española. En otros términos, su planteamiento de origen se impulsaba desde el Estado para completar el mapa autonómico, además de obedecer a razones de carácter organizativo y de prestación de servicios, más que a una voluntad o proyecto autonómico definido.
- b) En las relaciones interadministrativas, el caso madrileño se tomó como un referente frecuentemente asociado a la posición del Gobierno del Estado (con una importante coincidencia de la formación política al frente de ambos gobiernos, a excepción de un lapso de menos de un año), lo que ha marcado su posición relativa frente al resto de comunidades autónomas.
- c) La composición del contingente de personal que integró inicialmente la administración autonómica madrileña, a partir de la reconversión de la Diputación Provincial, con una muy importante presencia de personal laboral (casi un 80% del total), marcó tanto el diseño como los contenidos de la gestión de recursos humanos, al adoptar ciertas características propias del derecho laboral, como por la voluntad expresa de avanzar hacia la convergencia de ambos vínculos (como se refleja en la temprana y enfática introducción del concepto “empleado público”, que aparece con profusión en la ley 1/1986, de 10 de abril, de la Función Pública, para referirse al personal de los distintos colectivos).
- d) Directamente asociada a la composición de personal, pero también impulsada desde la dirección política de la Comunidad Autónoma, destacó la importante presencia de las organizaciones sindicales y de la negociación colectiva en el conjunto de la gestión de recursos humanos, siendo la primera administración que firmó un convenio único.
- e) A estos rasgos cabe añadir la alternancia de la formación política en el gobierno autonómico, ocupado por el PSOE entre 1984 y 1995, y posteriormente por el PP hasta el año 2003, con una clara correspondencia con la formación que gobernaba el Estado. Esta coincidencia, unida a la cercanía y peso del Estado (además del Ayuntamiento de la capital), marcaron también el estilo y las acciones emprendidas desde la Comunidad de Madrid, incluso en el ámbito de la gestión de su propio personal.

En cuanto a contenidos concretos, la selección del caso de la Administración de la Generalitat de Catalunya responde al hecho que:

- a) Los referentes de origen de la autonomía catalana se vincularon, ya desde sus orígenes, con la recuperación de las instituciones de autogobierno de la II República, con un claro argumento de continuidad que se plasmó en determinados entes como el Diario Oficial de la Generalitat o la Escuela de Administración Pública de Catalunya.
- b) Partiendo de estos referentes, la Generalitat de Catalunya fue una de las comunidades desde las que más decididamente se impulsó el proceso de creación del Estado Autonómico, situándose en el grupo que, siguiendo la vía del artículo 151 de la Constitución Española, asumieron de forma más rápida y decidida un mayor nivel competencial.
- c) Precisamente uno de los rasgos caracterizadores de la autonomía catalana ha sido la clara y constante voluntad de avanzar en sus cuotas de autogobierno, con la demanda y asunción de nuevos ámbitos competenciales. El contenido político-ideológico de esta orientación dista de los planteamientos de otras comunidades autónomas.
- d) Como elemento contextual del desarrollo de la administración autonómica cabe apuntar la falta de tradición administrativa y funcionarial en Catalunya, con especial reflejo en las elites políticas y directivas de la Administración catalana.
- e) La estabilidad de la formación política en gobierno de la Generalitat de Catalunya que, con diferentes mayorías en el Parlamento autonómico, ha permanecido en el poder de forma ininterrumpida desde 1980. Ello favoreció el desarrollo de un estilo propio en la elaboración de las políticas públicas, aunque sin un claro reflejo en el modelo de gestión de los recursos humanos.
- f) El proceso de rápida asunción de competencias comportó un crecimiento acelerado de sus dotaciones de personal, tanto a través de las correspondientes transferencias como mediante procesos de contratación directa de nuevos efectivos, por lo que fue de las primeras comunidades que debió afrontar el reto de gestionar un importante colectivo de empleados públicos. Muestra de ello es que la Generalitat de Catalunya mostró en fechas tempranas un claro interés por establecer una regulación propia para su función pública, aprobando la ley 4/1981, de 4 de junio, de medidas urgentes sobre la función pública de la Generalitat de Catalunya, tres años antes de que se promulgara la ley estatal de referencia.
- g) A partir de la promulgación por parte del Estado de la ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública, la Generalitat de Catalunya fue de nuevo la primera Comunidad en establecer una regulación de su función pública, con la ley 17/1985, de 23 de julio, de la función pública de la Administración de la Generalitat de Catalunya.

A modo de síntesis, la selección de ambos casos obedece a sus diferencias en dimensiones clave como las reflejadas en el siguiente cuadro.

Cuadro I.1. Principales rasgos contrapuestos entre los dos estudios de caso seleccionados.

	Comunidad de Madrid	Generalitat de Catalunya
Antecedentes históricos	<i>menos destacados</i>	<i>muy destacados</i>
Procedencia del personal transferido inicialmente	<i>Diputación Provincial de Madrid</i>	<i>Administración General del Estado y contratación propia</i>
Posición ante la autonomía	<i>reactivo</i>	<i>anticipativo - reivindicativo</i>
Evolución competencias y dotaciones de personal	<i>expansión tardía, a partir de 1999</i>	<i>expansión inicial, a partir de 1981</i>
Estabilidad de la formación en el gobierno	<i>Variabilidad PSOE (1984- 1995), PP (1995-2003)</i>	<i>Continuidad CiU (1981 - 2003)</i>

Fuente: elaboración propia.

Para el desarrollo de los estudios de caso se plantea la elaboración de un protocolo de investigación, de manera que se sistematice la recopilación de datos, tanto en el ámbito cuantitativo como cualitativo, aportando información sobre las características que se consideran relevantes en relación con el planteamiento de la investigación. El proceso de recogida y análisis de la información a través de este protocolo se planteó de forma paralela a su contrastación con el potencial explicativo del modelo analítico propuesto.

El protocolo de investigación para sistematizar el análisis de ambos estudios de caso sigue la siguiente estructura:

- 1) El *contexto de referencia*, destacando elementos exógenos al sistema de función pública que condicionaron su configuración, tales como cambios en la formación política al frente del gobierno autonómico, cambios en la situación en las relaciones con el gobierno del Estado o presiones para contener el gasto público que incidieron en las actuaciones desarrolladas en materia de gestión de recursos humanos.
- 2) La *estructura organizativa vinculada a la gestión de los recursos humanos*, en referencia a la ubicación orgánica y al despliegue de las unidades centrales en materia de función pública. Con este apartado se pretenden destacar tanto los aspectos formales vinculados a la importancia otorgada al ámbito como la propia denominación de las unidades, a modo de imagen estructural de los temas destacados. La estabilidad de esta estructura, además, constituye un indicador de

la propia capacidad de permanencia de una línea estable de actividad en las políticas de función pública.

- 3) Las *características del modelo de gestión de recursos humanos*, como apartado central del protocolo de análisis de los estudios de caso, donde se recoge la evolución de los principales ámbitos del sistema de función pública que destacaron en cada etapa. Se incluyen aquí las referencias a la composición de los equipos directivos de las unidades vinculadas a la gestión de los recursos humanos, la normativa promulgada en la materia, el desarrollo de programas de modernización, las iniciativas innovadoras en materia de gestión de recursos humanos, o las actuaciones desarrolladas en ámbitos concretos como la formación o la negociación colectiva.
- 4) El *análisis* de la etapa donde, siguiendo el planteamiento de la investigación, se introduce una primera aplicación del modelo analítico propuesto, apuntando la interpretación de los datos más relevantes para la configuración del sistema de función pública.

En cuanto al instrumental analítico, la introducción a los estudios de caso se inicia con una recopilación y análisis bibliográfico y documental sobre las administraciones analizadas y sobre sus sistemas de función pública. Aspectos como el desarrollo de la administración autonómica según sus competencias, financiación, estructura orgánica y personal, constituyen parámetros a considerar para plantear el análisis de los sistemas de gestión de sus recursos humanos. En este apartado se incluyen elementos como la normativa autonómica en materia de función pública, los informes internos sobre diagnóstico y la evolución de las dotaciones de personal, la documentación asociada a los programas de reforma y modernización, entre otros. De su análisis conjunto se deriva una primera imagen del sistema de función pública resultante.

La fase de análisis bibliográfico y documental se complementa con la introducción de técnicas de carácter cuantitativo y cualitativo. En relación con los estudios de caso, la utilización de las técnicas cuantitativas se corresponde con su potencial descriptivo para dimensionar y cuantificar el universo que se pretende analizar, con indicadores como la evolución del importe del capítulo I del presupuesto autonómico, correspondiente a los gastos de personal, la evolución de la plantilla autonómica (separando el colectivo de funcionarios de administración general y técnicos y personal laboral del resto de colectivos), o la composición de las sucesivas convocatorias de oferta pública de empleo. En este sentido cabe apuntar las dificultades para obtener datos fiables y contrastables sobre dimensiones básicas del empleo público autonómico, un ámbito con bastantes oportunidades de mejora en unas administraciones que parece que todavía no han consolidado sistemas de información integrados para dar cuenta de su actividad.

El planteamiento de la investigación orienta el desarrollo del apartado principal de los estudios de caso a partir de la utilización de técnicas cualitativas. Ello se explica por el propio modelo analítico que pretende captar la incidencia de factores difícilmente cuantificables pero que resultan claves tanto para identificar la institución que caracteriza la función pública autonómica como para analizar su configuración y desarrollo. También la identificación de las políticas públicas desarrolladas, así como las iniciativas de cambio emprendidas, requerían de una mayor aproximación al objeto de estudio que podía conseguirse mediante el uso de técnicas cualitativas.

La técnica utilizada de forma predominante fue la entrevista en profundidad semiestructurada de carácter informativo, dirigida a una muestra cualitativamente representativa de los principales actores implicados en los procesos de configuración y desarrollo de la función pública autonómica.

Aunque esta técnica no suele ser muy usada en investigaciones desarrolladas desde el ámbito de la Ciencia Política, y cuando lo es se toma de forma secundaria y como apoyo (Devine, 1995), en esta investigación jugó un papel clave tanto para obtener información como para contrastar la obtenida por otras vías. En cuanto a la recopilación de información, mediante las entrevistas semiestructuradas se pueden aprehender destalles esenciales sobre aspectos no documentados o no explicitados sobre el funcionamiento efectivo de los sistemas de función pública. Ello resulta especialmente relevante cuando, como en el objeto de estudio citado, la dimensión informal cobra especial relevancia para dar cuenta de los resultados obtenidos.

Siguiendo la perspectiva teórica central de la investigación, el neoinstitucionalismo, la incorporación al análisis de elementos como los valores y las actitudes, las reglas informales o las visiones y percepciones de los diferentes agentes, requiere de una mayor aproximación que también puede conseguirse mediante la realización de entrevistas en profundidad.

La incorporación de este tipo de elementos al análisis comporta la existencia de múltiples posiciones subjetivas tanto al describir como al valorar la configuración y los resultados del sistema de función pública. Con ello surgen problemas asociados a la validez y a la fiabilidad de la información obtenida mediante la realización de entrevistas (Bryman, 1989; Bryman y Burgess, 1994).

La validez interna se refiere a la necesidad de reducir los errores en el diseño de la investigación que pudieran cuestionar las conclusiones alcanzadas, concretándose en el sesgo que surgiría de no considerar o sobredimensionar alguna de las subjetividades presentes. Conectando con ello, la validez externa se refiere a la capacidad para realizar generalizaciones de las conclusiones obtenidas y, por ende, de demostrar su credibilidad (Wolcott, 1990). Para evitar los problemas de validez se diseñó una muestra cualitativamente representativa de los diferentes agentes que se consideran relevantes en relación con la configuración y desarrollo de los sistemas de función pública. Esta muestra no pretendía ser cuantitativamente representativa, sino cubrir las diferentes posiciones relativas de los actores vinculados al objeto de estudio.

La clasificación y selección de estos grupos de actores se realizó siguiendo tanto los resultados de una primera aproximación de carácter exploratorio al objeto de estudio como a partir del propio planteamiento de la investigación. Del modelo analítico propuesto se derivan, entre otros, la necesidad de incorporar no tan solo a los directivos y técnicos de la unidad central de personal sino también a una muestra más amplia de agentes internos pertenecientes a la propia administración considerada y que constituyen el “intorno” o entorno interno de la organización. Desde la perspectiva neoinstitucionalista y desde el análisis de políticas públicas se destaca también el papel de los actores que constituyen el entorno externo, conformado en una primera corona con perfiles como los representantes sindicales o los miembros de firmas de consultoría especializada en este ámbito y que han colaborado con la administración objeto de estudio.

La muestra de entrevistas también incluyó a agentes que conforman un entorno más alejado o una segunda corona alrededor del sistema autonómico de función pública. Se trata de profesionales vinculados a este ámbito de gestión en otras administraciones públicas y que conforman una suerte de comunidad especializada con destacados puntos de encuentro. Finalmente se consideró oportuno consultar a especialistas, académicos e investigadores, conocedores tanto de las administraciones analizadas como del propio campo de estudio que conforma la función pública (desde una perspectiva de gestión), y que ofrecen una determinada interpretación de su realidad y evolución.

Siguiendo este esquema, los grupos y perfiles profesionales seleccionados en esta muestra cualitativa son:

Cuadro I.2. Grupos y perfiles profesionales de la muestra de entrevistas realizadas.

Grupo	Perfil profesional
Unidades centrales de personal	<i>Directivos y técnicos de la unidad central de personal (actuales e históricos).</i>
“Interno” de la organización	<i>Directivos y técnicos de las unidades descentralizadas de personal. Directivos y técnicos de unidades transversales encargadas de temas de organización.</i>
Entorno de la organización	<i>Representantes de las organizaciones sindicales. Directivos y técnicos de firmas de consultoría que hayan colaborado en proyectos concretos de personal o en programas de modernización con la administración analizada. ducen los intercambios entre los actores</i>
Entorno vinculado al ámbito de la función pública.	<i>Directivos y técnicos vinculados a la gestión de recursos humanos de otras administraciones (estatal, autonómica y local).</i>
Expertos en el ámbito de la función pública	<i>Profesores e investigadores de universidades y centros de investigación que han trabajado o analizado la administración objeto de estudio.</i>

Fuente: elaboración propia.

A partir de la selección de los grupos comentados, y de cara a completar cuantitativamente la muestra, se recurrió a la técnica de la “bola de nieve”, esto es, a que cada entrevistado sugiriese posibles entrevistas para completar la recopilación de datos y su contrastación. A partir de una selección inicial lo bastante diversa para captar las diferentes posiciones establecidas con relación al objeto de estudio, mediante esta técnica se completó y diversificó la muestra cualitativa. Con ello se evitaba un posible problema de sesgo por parte de los grupos de profesionales entrevistados.

Para paliar los potenciales problemas vinculados a la validez externa, con relación a la generalización y credibilidad de las conclusiones, se optó por dimensionar la muestra de entrevistas de tal manera que se cubriesen los principales ámbitos temáticos considerados relevantes atendiendo al planteamiento de la investigación. En otros términos, el número de entrevistas se dimensionó a medida que avanzaba la investigación hasta conseguir cierto nivel de saturación en cuanto a los argumentos ofrecidos. En diversos casos se optó por realizar más de una entrevista al actor seleccionado, para validar y contrastar de nuevo sus informaciones e interpretaciones. Siguiendo este proceso se entrevistaron a 65 profesionales, en un total de 90 entrevistas, con la siguiente distribución (en el Anexo 1 se incluye la relación de entrevistas realizadas):

Cuadro I.3. Grupos de actores y entrevistas realizadas.

Grupos de actores	Personas entrevistadas	Entrevistas realizadas
<i>Unidades centrales de personal</i>	22	32
<i>“Interno” de la organización</i>	11	17
<i>Entorno de la organización</i>	9	9
<i>Entorno ámbito de la función pública.</i>	10	15
<i>Expertos en función pública</i>	12	18
TOTAL	65	90

Fuente: elaboración propia.

Además del tema de la validez interna y externa, la cuestión de la fiabilidad planteaba la necesidad de considerar que la información debería ser obtenida y analizada de tal forma que un investigador que repitiese las mismas llegaría a resultados similares, esto es, que los resultados de la investigación debían soportar una comprobación científica experimental. Para afrontar este tipo de problemáticas vinculadas a la contrastación de resultados se recurrió a la triangulación (King, Keohane y Verba, 1994 y 1995; Tarrow, 1995). Siguiendo este referente se combinaron los datos obtenidos a través de diferentes técnicas de investigación y a partir de diversas fuentes de información.

Un primer ámbito de contrastación consistió en refrendar la información obtenida a través del análisis documental, especialmente de programas e informes sobre las iniciativas de reforma de la función pública, con la interpretación y valoración ofrecida tanto por los agentes que impulsaron tales iniciativas como por sus antecesores y sucesores, además de los agentes que conformaban los distintos internos y entornos de la organización. Atendiendo a la distancia que suele darse entre los postulados de dichos programas y su implementación, o entre lo establecido en determinadas normas y su

aplicación efectiva, la contrastación con los agentes implicados resulta esencial para captar la verdadera naturaleza del sistema autonómico de función pública.

En la línea de validar descripciones, interpretaciones y valoraciones de la configuración y desarrollo del sistema de función pública se realizaron entrevistas a los distintos grupos de actores antes comentados y, dentro de ellos, a representantes de las diferentes posiciones identificadas. En el caso de la Comunidad de Madrid, por ejemplo, se preguntó a los entrevistados vinculados a la etapa socialista sobre los rasgos del modelo desarrollado en la etapa posterior, y viceversa para los entrevistados implicados en la etapa de gobierno del Partido Popular. En el caso de la Generalitat de Catalunya la contrastación se realizó mediante preguntas cruzadas entre actores de diferentes etapas. En ambos casos, obviamente, la contrastación de datos mediante entrevistas se extendió a los actores identificados en el intorno y entorno de la organización.

Siguiendo esta vía para afrontar las cuestiones vinculadas a la validez y fiabilidad de los datos e informaciones obtenidas, y a partir del planteamiento de la investigación, se definieron dos tipos básicos de entrevistas informativas: las de primer nivel y las de segundo nivel. Las entrevistas informativas de primer nivel se dirigían a actores que disponían de un conocimiento directo y cercano al sistema de función pública autonómico objeto de estudio, así como sobre su trayectoria. Se incluyeron en este apartado desde los Directores de la Función Pública (actuales e históricos), a técnicos de la propia unidad o de unidades vinculadas. Las entrevistas informativas de primer nivel se realizaron siguiendo una de las dos vías siguientes:

- Entrevista en profundidad semiestructurada a partir de un cuestionario (que se incluye en el Anexo II de la investigación) que se estructura en tres apartados: (1) condiciones previas de la administración autonómica, (2) los actores de la gestión de recursos humanos en la administración considerada y (3) el sistema de gestión de recursos humanos, donde se incluyen preguntas desde los rasgos definidores del modelo hasta la caracterización de determinados ámbitos concretos de gestión como el de las relaciones de puestos de trabajo o las políticas de funcionarización.
- Discusión a partir de un borrador con los principales argumentos elaborados para describir la configuración y desarrollo del sistema autonómico de función pública. Este tipo de entrevistas se planteaban como contrastación de los resultados obtenidos en la investigación, aunque no incluían el apartado de análisis para evitar influir en la opinión expresada por los actores contactados.

Complementando esta aproximación inicial, las entrevistas y consultas informativas de segundo nivel se plantearon como un refuerzo necesario para ampliar y contrastar los argumentos desarrollados. Este segundo tipo de entrevistas-consultas, con un enfoque mucho más abierto, no siguieron un cuestionario predefinido sino que se centraron en aspectos puntuales de la investigación que se consideraba oportuno verificar mediante su discusión con profesionales y expertos en la materia. Precisamente el perfil de personas entrevistadas y consultadas en esta categoría incluía principalmente académicos, investigadores y profesionales vinculados al campo de la gestión de recursos humanos de las administraciones públicas (tanto autonómicas como estatal y locales).

En el siguiente cuadro se ofrecen los datos sobre las entrevistas realizadas, según el tipo de actor y la modalidad de utilizada.

Cuadro I.4. Grupos de actores y tipos de entrevistas realizadas.

Grupos de actores	Entrevistas informativas de primer nivel		Entrevistas y consultas de segundo nivel	
	Personas entrevistadas	Entrevistas realizadas	Personas entrevistadas	Entrevistas realizadas
<i>Unidades centrales de personal</i>	17	26	5	6
<i>“Intorno” de la organización</i>	4	7	7	9
<i>Entorno de la organización</i>	9	9		
<i>Entorno ámbito de la función pública.</i>			11	15
<i>Expertos en función pública</i>	2	2	10	16
TOTAL	32	44	33	46

Fuente: elaboración propia.

Tomando como base las entrevistas realizadas siguiendo las dos variantes (en el Anexo I se incluye el listado de personas entrevistadas), la elaboración de los estudios de caso integró también el resto de técnicas de investigación comentadas. En su elaboración se adoptó el enfoque de “narraciones analíticas” (*analytic narratives*) descrito por Barzelay (2000), consistente en la explicación analítica de los rasgos significativos de un determinado caso mediante la utilización de la evidencia histórica (a partir de su evolución) y de modelos formales para apoyar su análisis. De esta forma se orienta la descripción del estudio de caso a partir de las variables que se destacan con el modelo analítico, ofreciéndose una interpretación analítica del mismo que puede dar paso a generalizaciones atendiendo a las dimensiones consideradas (sobre la institución y las políticas públicas). La flexibilidad en la utilización de las narraciones analíticas se complementó con el rigor en su seguimiento a partir del protocolo antes comentado, como mecanismo para asegurar la sistematicidad en la recopilación y análisis de la información y así, a través del modelo analítico, validar el sistema de hipótesis de la investigación.

1.5.- La estructura de la investigación.

A partir del planteamiento de la investigación, su desarrollo se estructura en los cinco capítulos siguientes. En el primero de ellos, el segundo capítulo, se presenta el marco teórico centrado en la descripción, sistematización y reflexión sobre las aportaciones realizadas desde las dos perspectivas analíticas consideradas, la neoinstitucionalista y la del análisis de políticas públicas. En el capítulo se realiza una labor de selección y organización de la multiplicidad y diversidad de contribuciones realizadas en ambas perspectivas, tomando como criterio los objetivos de la investigación y atendiendo a la

construcción del modelo analítico. El capítulo finaliza con la construcción del modelo propiamente dicha, que se esboza gráficamente a modo de guía para el análisis que se realiza en los siguientes capítulos, en su aplicación concreta a los sistemas autonómicos de función pública.

En el tercer capítulo se plantea una aproximación a los antecedentes y a la situación actual de los sistemas autonómicos de función pública, combinando la descripción y la aplicación del modelo analítico planteado en el capítulo anterior. En la identificación de los antecedentes de los sistemas autonómicos de función pública se analiza el sistema estatal, a través de su evolución desde el siglo XIX hasta la actualidad, destacando para las distintas fases aquellos elementos que incidieron en la configuración de la institución. En un segundo apartado se realiza una doble aproximación a los rasgos definidores de los sistemas autonómicos de función pública. En primer lugar se ofrece una visión de conjunto a través de indicadores como el despliegue competencial y la aprobación de la normativa propia en materia de función pública, hasta el crecimiento reciente de sus dotaciones de personal. Seguidamente se profundiza la caracterización dichos contingentes de personal en un momento concreto, incluyendo indicadores como su composición por vínculos laborales y por grupos de adscripción. El capítulo concluye con la aplicación del modelo analítico planteado tanto a la evolución de los antecedentes como a la situación actual de los sistemas autonómicos de función pública, a partir de la aproximación realizada.

Los dos capítulos siguientes, el cuarto y el quinto, se ocupan de los estudios de caso seleccionados y desarrollados a partir del planteamiento de la investigación: los sistemas de función pública de la Comunidad de Madrid y de la Generalitat de Catalunya. La presentación de ambos casos se realiza mediante el formato de narraciones analíticas antes citado, siguiendo un orden cronológico a partir de las fases identificadas en la evolución de cada uno de ellos. La división por fases responde a la identificación de diferentes momentos en el surgimiento y configuración de los sistemas de función pública, particulares para cada uno de los casos considerados. Aunque coinciden en el número de cuatro, ni las fechas de inicio ni la duración de las fases de cada estudio de caso duración son equiparables. Para la identificación de cada fase se parte del protocolo de investigación comentado en el epígrafe dedicado a la metodología, incluyéndose los apartados referidos al contexto de referencia, a la estructura orgánica y a las características del modelo de gestión de recursos humanos. Este esquema permite sistematizar la recopilación y presentación de datos para cada fase, y se complementa con un apartado en el que se realiza un primer análisis parcial mediante la aplicación del modelo analítico propuesto. Tanto la necesaria labor de descripción de los casos, teniendo en cuenta la inexistencia de referencias que den cuenta de la evolución de ambos sistemas de función pública, como la inclusión el análisis referenciado, explican la considerable extensión de ambos capítulos. La opción por mantenerlos como capítulos y no subdividirlos, sin embargo, obedece a la oportunidad de ofrecer conjuntamente una visión integrada de la descripción y del análisis realizado.

En el capítulo sexto se presentan las conclusiones de la investigación, con una estructura que no sigue el orden cronológico anterior sino que se ordena por criterios conceptuales, abordando en sus tres apartados centrales la conceptualización de la institución, el análisis de sus procesos de configuración y desarrollo y el análisis de sus procesos de cambio y transformación. Para realizar y presentar estos tres apartados que se

corresponden con las hipótesis de la investigación se utiliza el modelo analítico propuesto. En un apartado final se incluye un balance de los resultados obtenidos, tanto en referencia al modelo analítico como al objeto de estudio analizado y, a partir de ambos, se plantea una posible agenda de investigación a desarrollar.

II.- EL MARCO TEÓRICO DE LA INVESTIGACIÓN.

II.- EL MARCO TEÓRICO DE LA INVESTIGACIÓN.

II.1.- EL MARCO TEÓRICO: INTEGRANDO INSTITUCIONES Y POLÍTICAS PÚBLICAS.	52
II.2.- ENFOQUES NEOINSTITUCIONALISTAS Y SISTEMAS AUTONÓMICOS DE FUNCIÓN PÚBLICA.	53
II.2.1.- Los enfoques neoinstitucionalistas.	53
2.1.1.- Neoinstitucionalismo normativo.	56
2.1.2.- Neoinstitucionalismo rational choice.	58
2.1.3.- Neoinstitucionalismo histórico.	60
2.1.4.- Neoinstitucionalismo desde la teoría de la organización.	62
2.1.5.- Semejanzas y diferencias: hacia una visión integradora de los enfoques neoinstitucionalistas.	64
II.2.2.- Aportaciones desde la perspectiva de las instituciones (I): el concepto de institución.	66
2.2.1.- El concepto de institución: elementos distintivos e implicaciones para la investigación.	69
2.2.2.- De los cuatro enfoques a las dos orientaciones neoinstitucionalistas.	71
2.2.3.- Los sistemas de gestión de recursos humanos como institución: una aproximación desde el neoinstitucionalismo.	73
II.2.3.- Aportaciones desde la perspectiva de las instituciones (II): las dinámicas de configuración, transformación y desarrollo de las instituciones.	76
2.3.1.- Formación y diseño de instituciones: las fases de institucionalización y las dinámicas de isomorfismo institucional.	76
2.3.2.- Dinámicas de path dependence: elementos constitutivos e implicaciones para el análisis.	82
2.3.3.- Transformación institucional: alcance del cambio y la continuidad del modelo.	90
II.3.- EL ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y LOS SISTEMAS AUTONÓMICOS DE FUNCIÓN PÚBLICA.	95
II.3.1.- Los modelos de referencia del análisis de las políticas públicas.	97
3.1.1.- La configuración de la agenda y la confluencia de los flujos de problemas, política y políticas: el modelo de Kingdon.	97
3.1.2.- Los escenarios de cambio, la imagen del tema y los ámbitos de decisión: el modelo de Baumgartner y Jones.	99
3.1.3.- El aprendizaje organizativo, las rutinas y las instituciones: el modelo de Levitt y March.	101
II.3.2.- Aportaciones desde el análisis de políticas públicas: un modelo compuesto.	102
3.2.1.- Factores vinculados al proceso de la política pública.	105
3.2.2.- Factores vinculados a los actores.	106
II.4.- LA CONSTRUCCIÓN DEL MODELO ANALÍTICO.	108

II.1.- El marco teórico: integrando instituciones y políticas públicas.

En este apartado se presenta el marco teórico para el desarrollo de la investigación, siguiendo el esquema apuntado en el capítulo anterior. La presentación de este marco teórico se realiza a través de la descripción y análisis de los conceptos considerados de cara a construir el modelo analítico a partir de la combinación de las perspectivas neoinstitucionalista y del análisis de políticas públicas.

Trascendiendo de su aplicación al examen de los sistemas autonómicos de función pública, el modelo analítico atendiendo a su potencial aplicación a otros ámbitos en los que se combinen elementos de carácter estable, a modo de reglas del juego reflejadas en una institución, y elementos de carácter dinámico vinculados al desarrollo de políticas públicas. Partiendo de esta vocación de generalidad, la conceptualización del modelo se realiza en términos genéricos, aunque incluyendo referencias concretas al objeto de estudio a modo de ilustración de su potencial analítico.

Siguiendo esta orientación resulta conveniente describir tanto los conceptos a utilizar en el modelo como su combinación e integración, atendiendo a que provienen de dos perspectivas analíticas diferentes. Un primer aspecto a tener en cuenta es la considerable complejidad y diversidad que caracteriza tanto las aproximaciones neoinstitucionalistas como las propias del análisis de políticas públicas. Atendiendo a esta pluralidad se requiere primera delimitación de las aportaciones de ambas que se incorporan al modelo analítico. Para ello se propone un esbozo de las diferentes corrientes neoinstitucionalistas y una propuesta de sistematización de los modelos de análisis de políticas públicas considerados, coherente con el planteamiento de la investigación. Esta labor de identificación y clasificación se complementa, en cada caso, con una aproximación más en detalle a los conceptos a incorporar en el modelo analítico, aportando su definición e implicaciones en concordancia con los objetivos de la investigación.

El apartado del marco teórico finaliza con la construcción del modelo analítico, como paso previo para el análisis del objeto de estudio, tanto a través de la aproximación global y de sus antecedentes como mediante los dos estudios de caso seleccionados. En la línea de mantener la coherencia entre el objetivo de carácter teórico y la aproximación al objeto de estudio, en los siguientes capítulos dedicados a realizar una necesaria descripción de los sistemas autonómicos de función pública se incluye la interpretación que surge de aplicar el modelo analítico que se describe en este apartado. Complementando esta aplicación, en las conclusiones de la investigación se amplía el análisis realizado con un enfoque de carácter más conceptual, a modo de validación de las hipótesis y contrastación global de la estrategia de investigación desarrollada.

II.2.- Enfoques neoinstitucionalistas y sistemas autonómicos de función pública.

La presentación de los argumentos y conceptos asociados a los enfoques neoinstitucionalistas se formulan como parte principal del marco teórico de la investigación, constituyendo la base conceptual del modelo analítico que se propone desarrollar.

La presentación de los enfoques neoinstitucionalistas se presenta en tres fases. En una primera se plantean sus principales características distintivas de los cuatro enfoques considerados (normativo, *rational choice*, histórico y de la teoría de la organización), destacando sus líneas argumentales más importantes y los conceptos asociados a ellas. La consideración de éstos rasgos genéricos, junto con los factores de coincidencia y de divergencia entre los diversos enfoques, sirven como punto de partida para construir un modelo compuesto que integre las distintas aportaciones que se consideran relevantes para la investigación.

En una segunda fase se centra la atención en la definición y caracterización del concepto de institución, elemento fundamental del modelo analítico y punto de partida de la aplicación de los enfoques neoinstitucionalistas al objeto de estudio. Para la construcción de este concepto se plantea una síntesis de los enfoques comentados en dos orientaciones básicas, a partir de las cuales clarificar las implicaciones de la definición que se selecciona para desarrollar la investigación. La reflexión sobre las concreciones del concepto de institución se complementa, en una tercera fase, con la introducción de los conceptos asociados a los procesos de configuración y desarrollo de las instituciones. De la consideración de estos conceptos se derivan los factores a considerar en la construcción del modelo analítico que se propone aplicar al análisis de los sistemas autonómicos de función pública.

II.2.1.- Los enfoques neoinstitucionalistas.

La presentación de las líneas básicas de la perspectiva neoinstitucionalista pretende clarificar ciertos elementos claves ante la multiplicidad de enfoques que han tomado esta denominación, desde diferentes disciplinas académicas y con distintas premisas de partida y argumentos explicativos. Este requerimiento inicial se justifica, asimismo, por el carácter incipiente de estos enfoques en el campo de la Ciencia Política y de la Administración en España.

La consideración de esta diversidad de aproximaciones tiene su origen en la falta de una definición claramente aceptada y compartida del concepto central de “institución”. El hecho que este nivel de disenso en la definición de los propios conceptos clave del enfoque se extienda también a sus propuestas de carácter metodológico ha conducido a que exista cierta coincidencia entre diferentes autores en identificar no uno, sino diversos enfoques neoinstitucionalistas (Scott, 1995; Tolbert and Zucker, 1996; Immergut, 1998; Peters, 1999).

Partiendo de esta diversidad de enfoques, y atendiendo a los objetivos de la investigación, en esta sección se propone desarrollar:

- a) Una presentación inicial de los principales enfoques neoinstitucionalistas que se consideran relevantes de cara al objeto y objetivos de la investigación.
- b) Una descripción de las distintas definiciones que ofrece cada uno de estos enfoques del concepto de institución, punto de partida para el desarrollo del modelo analítico y de la estrategia de investigación.

Partiendo de los elementos introducidos en los apartados anteriores en las referencias al objeto y objetivos de la investigación, y aunque las distintas aproximaciones otorgan distinto peso a los componentes que la conforman, a modo de definición inicial cabe considerar una institución como:

un conjunto de normas, reglas, valores, estructuras y rutinas interrelacionadas, que definen las acciones que se consideran apropiadas en términos de relaciones entre rol adoptado y situación a afrontar, aportando estabilidad y significado a la conducta de los actores. Los actores utilizan este conjunto interrelacionado, que tiende a autoreforzarse, para determinar su conducta, esto es, para determinar qué y quién se incluye en el proceso de decisión, cómo se estructura la información, qué acciones se pueden tomar y con qué secuencia (March and Olsen, 1989; Kiser and Ostrom, 1982; Scott, 1995).

Esta definición inicial se presenta de cara a situar el campo en el que se desarrollan los enfoques denominados neoinstitucionalistas. Sin embargo la diversidad de orientaciones y de disciplinas académicas en los que éstos se han aplicado, dificultan el establecimiento de una clasificación unívoca. A partir de esta multiplicidad, distintas clasificaciones (Scott, 1995; Tolbert and Zucker, 1996; Hall and Taylor, 1996; Lindenberg, 1998; Immergut, 1998; Peters, 1999) han destacado las distinciones básicas que se dan entre ellos.

Estos diferentes enfoques se distinguen por los argumentos, conceptos y metodologías que utilizan para el análisis y por el tipo de explicación que ofrecen de los diferentes objetos de estudio. En esta línea W. R. Scott (1995) identifica tres elementos institucionales o “pilares” de las instituciones, en referencia a los factores que se destacan en la definición y análisis de la institución:

- El Regulatorio, que enfatiza los aspectos regulatorios de las instituciones, como constreñidoras y reguladoras del comportamiento. Se asocia a la aproximación *rational choice*, más cercana a los enfoques economicistas, con autores como North (1991) o Shepsle (1989).
- El Normativo, concibiendo las reglas como normas que inducen una dimensión prescriptiva y evaluativa de la acción social, donde la conducta esta condicionada e incluso dirigida por las normas, aunque existe la capacidad de elección e interpretación de éstas. Se asocia más al ámbito de la ciencia política, destacando la obra de March y Olsen (1984).
- El Cognitivo, donde se enfatiza la dimensión simbólica y de significado de los valores, las normas y las reglas, considerándolas como condiciones objetivas asumidas por los actores en su interacción social. Se trata de la aproximación más cercana a la sociología y a la teoría de la organización, con autores como DiMaggio and Powell (1991) o Meyer and Rowan (1991).

A partir de los “pilares” de Scott (1995) y de la clasificación de B. G. Peters (1999), que incluye hasta siete aproximaciones diferenciadas, a efectos de la investigación se destacan los siguientes cuatro enfoques neoinstitucionalistas:

1. Neoinstitucionalismo normativo, representado por autores como J. G. March y P. Olsen. El término “normativo”, propuesto por Peters (1999) para referirse a este enfoque, deriva del peso explicativo otorgado a las normas de las instituciones como medio para entender su funcionamiento y determinar cómo inciden sobre el comportamiento individual. Destaca aquí el concepto de lógica de lo apropiado (*logic of appropriateness*) como medio de configuración de la conducta de los miembros de la institución, en oposición a la lógica básicamente instrumental que les asignaba el enfoque *rational choice*.
2. En contraste con este enfoque, el Neoinstitucionalismo *rational choice* (con autores como E. Ostrom, K.A. Shepsle, W. Niskanen, O.E. Williamson, entre otros) mantiene el argumento de la racionalidad de los individuos, aunque situándola en el marco de las instituciones. En este caso las instituciones se conciben como sistemas de reglas e incentivos dentro de los cuales los individuos intentan maximizar su utilidad. La aparición y configuración de las instituciones obedece al hecho que resuelven determinados problemas de acción colectiva. En consonancia, el cambio en las instituciones existentes se origina cuando éstas dejan de cumplir la misión por la que fueron creadas (Ostrom, 1990).
3. El Neoinstitucionalismo histórico (con autores como T. Skocpol, K. Thelen, S. Steimo, P. Hall, entre otros) destaca el papel clave de las decisiones clave tomadas en las etapas iniciales de la política o de la institución. Estas elecciones, y los acuerdos institucionalizados que se derivan, determinan en buena medida las decisiones posteriores y la propia evolución de la institución. Un concepto destacado (aunque no exclusivo de este enfoque) es el de “*path dependence*”, como el sendero marcado por las decisiones iniciales y que resulta clave para entender las instituciones en su forma actual.
4. Neoinstitucionalismo en la teoría de la organización, con autores como J. Meyer, B. Rowan, L.G. Zucker o P.S. Torlbert. También cercano al campo de la Ciencia Política y la Sociología de las Organizaciones, se ha desarrollado un enfoque neoinstitucionalista que concretado en estudios realizados sobre la administración pública y sus recursos humanos. Se destaca aquí el proceso de creación de las instituciones, con especial atención a la generación de significados y valores que configuran y determinan el comportamiento de los individuos (lejos de la funcionalidad que le otorgaba el enfoque *rational choice*). Como concepto a destacar aparece la idea de “isomorfismo institucional” o proceso de reproducción mimética de pautas institucionales como medio de adaptación de las organizaciones a su entorno de referencia.

A continuación se presenta una breve aproximación a estos cuatro enfoques neoinstitucionalistas destacando los elementos característicos de cada uno de ellos.

2.1.1.- Neoinstitucionalismo normativo.

Bajo esta denominación se ubican una serie de estudios que presentan en común el énfasis en las normas y en los valores de una determinada institución como determinantes y configuradores del comportamiento de los agentes involucrados en su desarrollo. Cabe entender que la constrictión del comportamiento de los actores no se da en un sentido coercitivo sino normativo, es decir, según la interiorización de las pautas a seguir en una determinada situación, a partir del rol asignado dentro de las interrelaciones (March and Olsen, 1984).

El sistema normativo que destaca este enfoque como elemento esencial de las instituciones se compone básicamente de normas y valores. Los valores se entienden como concepciones sobre aquello que es preferido o deseado, a partir de una serie de situaciones estándares que pueden tomarse como referente. Las normas especifican que puede hacerse, legitimando los medios que pueden utilizarse para conseguir los fines requeridos. Se definen así tanto objetivos como las vías a seguir para obtenerlos (Scott, 1995).

Esta corriente del neoinstitucionalismo surge como reacción opuesta a las explicaciones de carácter atomístico de los procesos sociales, tanto las ofrecidas por el behaviorismo como por el *rational choice* (DiMaggio and Powell, 1991). Se critica de ambas el no considerar la naturaleza colectiva de la actividad política, en la que la suma de las partes es distinta al todo resultante. Frente a ambas aproximaciones se mantiene que los individuos, más que reflejar el proceso de socialización o una suerte de caracteres psicológicos (behaviorismo) o actuar linealmente maximizando su utilidad en su función de preferencias (*rational choice*), actúan reflejando los valores y normas de la institución en la que están involucrados.

Dado que los individuos pueden estar asociados a múltiples instituciones y pueden adoptar distintos roles frente a una diversidad de situaciones, el elemento esencial es el análisis de las características de esas normas y valores que orientan y explican su comportamiento en cada caso. Esta multiplicidad de vinculaciones institucionales introduce el concepto de “competencia institucional”, pues suele darse que los individuos reproduzcan conductas y valores de la institución a la que se sienten más leales. Piénsese a modo de ejemplo, como ciertos profesionales que trabajan en la administración tienden a reproducir ciertas pautas de conducta y ciertas lógicas de trabajo más asociadas a su colectivo específico que a las normas de funcionamiento administrativo.

Precisamente el concepto de “competencia institucional” permite destacar la idea que los individuos/actores no responden ciegamente a las normas y valores de la institución sino que deben interpretar y deben seleccionar las reglas de su conducta, a partir del rol que ocupan y a partir de la situación que afrontan, pero dentro de los límites establecidos por la institución.

En este sentido el neoinstitucionalismo normativo se distingue del *rational choice* en cuanto a la formación de preferencias: mientras la aproximación racional considera las preferencias individuales previas y exógenas al proceso político en el que se encuentra la institución, la aproximación normativa mantiene que los actores forman sus

preferencias a través de su participación en un proceso político y a través de las instituciones que lo regulan. En este sentido las instituciones no tan solo moldean la conducta sino también la propia formación de preferencias de los actores.

El neoinstitucionalismo normativo establece también una interesante distinción entre procesos políticos agregativos y procesos políticos integrativos. Mientras los primeros revisten una forma contractual, en la que los actores participan en la medida que obtienen ciertos beneficios de ello, en los procesos integrativos la participación está basada en el compromiso con los objetivos y valores de la organización, que se aceptan como propios (y se “integran”) (March and Olsen, 1984 y 1996).

De esta distinción surge un concepto destacado de este enfoque: la lógica de lo apropiado (*logic of appropriateness*) frente a la lógica instrumental (*logic of consequentiality*). A partir de un determinado rol, y frente a una misma situación, la lógica instrumental se preguntaría “¿cuales son mis intereses en esta situación?” para definir la conducta resultante, mientras que la lógica de lo apropiado se plantearía “dado mi rol en esta situación, ¿qué se espera de mi actuación?”. En otros términos, la distinción entre un enfoque más calculador o racional y un enfoque normativo (March and Olsen, 1984; Scott, 1995).

La lógica de lo apropiado viene a proveer a los actores de un repertorio de normas y valores que guían la conducta, que cada individuo debe interpretar y seleccionar, considerando el rol que ocupa y la situación a la que se enfrenta. Estas normas y valores son internalizados por el individuo y es a partir de ellos que moldea su comportamiento.

Desde otros enfoques neoinstitucionalistas, el normativo ha recibido ciertas críticas, entre las que destacan:

- los límites confusos entre institución y organización, a menos que se defina formalmente la organización y culturalmente la institución (pero ésta también incluye elementos formales) (Peters, 1999).
- existe cierta contradicción entre el grado de uniformidad asumido dentro de la organización/institución y las distintas interpretaciones de lo apropiado en cada caso. Si ello se atribuye a la existencia de distintas subculturas dentro de la institución (que pueden ser opuestas), cabría plantearse hasta que punto se está frente a una misma institución o frente a varias.
- principalmente desde el *rational choice* (Dowding, 1994) se ha criticado la supuesta autonomía otorgada a las instituciones, especialmente a partir de la interpretación de la obra inicial de March and Olsen (1984). En relación con ello cabe comentar que desde el neoinstitucionalismo normativo se conciben las instituciones como entes supraindividuales e impersonales, aunque formados y mantenidos a partir de la acción individual, por lo que más que otorgar un poder autónomo-decisorio a las instituciones, las conciben como algo más o distinto a la mera agregación de conductas individuales. En todo caso desde este enfoque no se niega la capacidad de decisión de los individuos sino que introducen importantes matizaciones a su construcción de preferencias y a su conducta efectiva a partir de la acción de las instituciones (March and Olsen, 1996; Peters, 1999).

2.1.2.- *Neoinstitucionalismo rational choice*.

El surgimiento de los diversos enfoques neoinstitucionalistas se plantearon como reacción frente a las aproximaciones teóricas basadas en asunciones individualistas. Sin embargo existen diversas corrientes, dentro del *rational choice*, que integran el análisis de las instituciones, constituyendo el que se ha denominado neoinstitucionalismo *rational choice*.

Aunque los modelos de la elección racional basan su explicación en el comportamiento maximizador de la utilidad de los individuos (de base individualista), el neoinstitucionalismo *rational choice* plantea que la vida política se da dentro de instituciones y cabe analizar sus características para entender su rol en tanto que constreñidoras de la función de preferencias racional de los distintos actores.

Se toman las instituciones, desde este enfoque, como reglas e incentivos que establecen las condiciones y el espacio político dentro del cual se producen los intercambios entre los actores independientes, que siguen estrategias racionales de maximización de su utilidad (que se mantiene como principal elemento de motivación).

A partir este esquema, aunque el neoinstitucionalismo *rational choice* mantiene las pautas de conducta individual que caracterizan a la elección racional, centra su atención en las reglas que envuelven el desarrollo de este comportamiento, y que se conciben como canalizadoras y constreñidoras de la conducta individual.

De hecho, siguiendo la lógica racional, los actores consideran que pueden conseguir de forma más efectiva sus objetivos a través de la participación en las instituciones. A partir de este cálculo aceptan las limitaciones que imponen las reglas institucionales en la medida éstas también limitan a los demás actores involucrados, crean ciertas regularidades, limitan las opciones disponibles y, en definitiva, reducen la incertidumbre. Se entienden así las instituciones como el resultado deliberado y expreso de la acción concertada de los agentes (Ayala, 1999).

Un rasgo distintivo de esta aproximación respecto del *rational choice* clásico es la aceptación que ciertas preferencias pueden ser endógenas al proceso político, es decir, que la función de utilidad de los individuos no es completamente previa y exógena a la institución sino que, en cierta medida, puede ser configurada por esta (aunque sin alcanzar el grado de incidencia que le suponía el neoinstitucionalismo normativo).

En correspondencia con el “pilar” regulativo definido por Scott (1995), el neoinstitucionalismo *rational choice* enfatiza los aspectos regulativos de las instituciones a través de tres mecanismos: establecimiento de reglas, inspección o revisión de que todos los actores implicados actúen según estas normas, y establecimiento de sanciones. Estos mecanismos pueden concretarse en instrumentos informales o pueden aparecer de forma explícita como regulaciones apoyadas en la acción de algún actor concreto (como la policía o los tribunales). Sin embargo cabe recordar que según esta aproximación, el principal motivo para seguir las normas esta en el propio interés de los actores involucrados. Precisamente a través de esta dinámica de acuerdo las instituciones permiten resolver problemas de acción colectiva, en la

medida que canalizan decisiones socialmente óptimas a partir de la agregación de preferencias individuales sin necesidad de establecer una autoridad.

Desde este enfoque neoinstitucionalista se relaciona el surgimiento y permanencia de las instituciones con su nivel de eficiencia en relación con su función social. Williamson (1985) destaca el nivel de competitividad entre instituciones como un mecanismo que permite eliminar a las más ineficientes. Una hipótesis asociada se refiere a la permanencia de la institución en la medida que los beneficios que proporciona superen a los costes que supone su mantenimiento o la creación de una alternativa, lo que explicaría la existencia de instituciones que se sitúan en “subóptimos colectivos” (Akelorf, citado por DiMaggio and Powell, 1991).

En este proceso competitivo, el concepto de eficiencia de las instituciones suele asociarse a su papel en la resolución de los problemas de acción colectiva, facilitando las transacciones entre los agentes (Williamson, 1985; Shepsle, 1989). Conformadas así por un conjunto de factores históricos e ideológicos, las instituciones restringen la discrecionalidad de los decisores, reduciendo los resultados posibles que establecería una teoría basada en ilimitadas opciones de selección. Sin embargo, las instituciones juegan un papel clave en el establecimiento de un marco seguro y eficiente para el intercambio económico, que permite reducir los costes de transacción, introduciéndose la “*transaction cost theory*” como uno de los elementos clave de este enfoque (Coase, 1994; Williamson, 1985; North, 1991).

A diferencia del neoinstitucionalismo normativo, en este caso se establece una clara distinción entre los conceptos de organización e institución. Siguiendo el ejemplo de D. North (1991), las instituciones serían análogas a las reglas del juego en una competición deportiva, donde los equipos enfrentados equivaldrían a las organizaciones.

Estas reglas del juego, distintas a las organizaciones que participan de ellas, se consideran de surgimiento *ex-novo*, apareciendo de nuevo, sin considerar como relevantes los precedentes de la institución. Una institución aparece y toma una determinada estructura debido a que resuelve problemas de acción colectiva (Ostrom, 1990). Cabe matizar este rasgo, sin embargo, a partir del surgimiento de diversos estudios que desarrollan el concepto de sendero de dependencia o *path dependence*, reflejo de las opciones tomadas en un pasado, a partir de la generación de rendimientos crecientes o *increasing returns* que facilitan su mantenimiento y reproducción (Pierson, 2000).

A partir de estas características comunes, dentro del neoinstitucionalismo *rational choice* se distinguen distintas modelizaciones en función del elemento en que se centra la atención:

- El modelo de agente-principal que, en el ámbito de la Ciencia Política y de la Administración, ha tendido a centrarse en el problema del control de la burocracia por parte de los políticos, ya se encuentren éstos en el gobierno o el parlamento (Banks and Weingast, 1992, Dowding, 1995a). Los políticos se definen como los “principales”, que intentan que sus “agentes”, la burocracia, actúen de la manera que ellos consideran conveniente. Se trata de un tema clásico en el ámbito de la Ciencia Política y de la Administración pero que este

enfoque aborda con un esquema analítico basado en los supuestos de la racionalidad provenientes de la economía.

- En el análisis de las instituciones, los modelos vinculados a la teoría de juegos parten de asumir la existencia de una pluralidad de actores que intentan maximizar su propia utilidad en un contexto definido por unas reglas del juego. En este caso el control de la burocracia se define como un juego iterativo entre agentes y principales, con diversas premisas sobre la capacidad y consecuencias de las predicciones de cada actor sobre el comportamiento de su “oponente”, cuya incidencia determinará el resultado final del juego. El énfasis se sitúa, en este caso, en el diseño de reglas que faciliten la cooperación e intercambio entre los actores implicados.
- La tercera modelización desde el *rational choice* define las instituciones como reglas que limitan el comportamiento de los agentes implicados en la institución (Kiser and Ostrom, 1982; Ostrom, 1986). Más concretamente, D. North las define las instituciones como: “*las reglas del juego (...) son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico*” (citado por Ayala, 1999: 123).

Esta última aproximación es la más próxima a los planteamientos de la investigación, concibiendo las instituciones como medios para prescribir, proscribir y permitir comportamientos (Ostrom, 1986). Desde esta aproximación se destacan las principales características comentadas para el enfoque, con especial atención a la idea de la actuación racional de los actores cuando se adscriben a una institución, conjugando la autolimitación impuesta con los beneficios esperados, tanto en términos de predictibilidad de la acción como por la autolimitación que también realizan los demás participantes en la institución.

En todo caso la definición de institución y la línea argumental de esta última aproximación es la más próxima a los demás neoinstitucionalismos (especialmente al normativo), estableciéndose ciertos paralelismos, aunque se mantiene el supuesto de comportamiento racional de los actores implicados en las instituciones.

2.1.3.- Neoinstitucionalismo histórico.

La idea central del neoinstitucionalismo histórico se centra en el peso de las opciones políticas tomadas en las etapas de formación de la institución (o al inicio de la política pública) sobre las decisiones y acciones posteriores. Las elecciones iniciales, y los acuerdos institucionalizados que se derivan de ellas, determinan buena parte de las decisiones posteriores y la propia evolución de la institución. Sobre este proceso se desarrolla en concepto de sendero de dependencia, marcado por las decisiones iniciales y que resulta clave para entender las instituciones en su forma actual (aunque tal como se ha apuntado anteriormente la utilización de este concepto no es exclusiva de este enfoque). Ello no supone inferir que las instituciones perviven inalteradas sino que éstas evolucionan y se adaptan a ciertos cambios de su entorno, aunque dentro de los parámetros definidos inicialmente (avanzan, pero siguiendo el “sendero” trazado).

A efectos de la investigación, una idea destacada desde este enfoque es la dificultad para alterar las instituciones vigentes, especialmente en ámbitos (como los recursos humanos) u organizaciones (como ciertas unidades de la administración pública) que tienden a rutinizarse su funcionamiento. Esta repetición de las dinámicas de trabajo tiende a reforzar las instituciones vigentes que las soportan, dificultando la introducción de innovaciones.

Otro elemento destacado por diversos autores asociados a este enfoque neoinstitucionalista es la influencia de las ideas en la configuración de las instituciones y su consiguiente incidencia sobre el desarrollo de las políticas públicas (Hall, 1992; Immergut, 1992). El papel de las ideas se concreta en el establecimiento de relaciones entre “definición de situación” y “alternativa adecuada”. Así, las ideas proveen a los distintos actores de un conjunto de soluciones que se corresponden a cómo se conciben las problemáticas y las políticas públicas asociadas.

Este tipo de análisis permite incorporar las visiones que los distintos actores utilizan (de forma implícita o explícita) al realizar elecciones sobre la estrategia a seguir. Así, la importancia de las ideas se concreta en matizar los intereses de los actores a partir de sus preferencias sobre las acciones a seguir, entre las alternativas disponibles. En este proceso las ideas contribuyen a reducir la incertidumbre y la complejidad existente, estableciendo ciertos márgenes para orientar la actuación de los actores implicados.

Para ello, estos modelos teóricos actúan a un doble nivel: 1) identificando las relaciones causales entre objetivos y estrategias a seguir por parte de los actores a partir de una serie de concepciones de los problemas a afrontar y de una serie de supuestos sobre el impacto de las determinadas alternativas “viables” y 2) orientando los procesos de interacción entre los actores implicados, favoreciendo ciertas líneas de actuación. Así, combinando definición del problema y interacción entre actores, las ideas inciden también en configuración de las políticas públicas.

Atendiendo a los objetivos de la investigación, la inclusión de esta perspectiva de análisis permite enlazar instituciones y políticas públicas. Una idea institucionalizada, es decir, integrada en las reglas y normas de actuación, tanto formales como informales, constriñe y direcciona la política, y tiene efectos a medio y largo plazo. Las ideas que se incorporan a las instituciones especifican el curso y la orientación de las políticas públicas en ausencia de innovación (Sanz Menéndez, 1997).

En relación con el conjunto de enfoques neoinstitucionalistas, el histórico plantea diversos elementos que aparecen también en los dos enfoques descritos anteriormente. El papel de las ideas como constreñidoras de la acción de los actores, por ejemplo, se puede interpretar como un puente de conexión de este enfoque con el neoinstitucionalismo normativo. Así, la incidencia de las corrientes monetaristas y keynesianistas sobre la política económica británica se puede interpretar, siguiendo el análisis de P. Hall (1992), como delimitaciones de las alternativas posibles o viables, en la línea de la “lógica de lo apropiado” de March y Olsen (1984). Por otro lado, los argumentos desarrollados desde este enfoque presentan ciertas conexiones con el neoinstitucionalismo *rational choice*, especialmente en lo referido a cómo las instituciones condicionan el comportamiento de los actores (más que redefinir sus preferencias, tal como se argumenta desde otras perspectivas). Con esta idea se han realizado detallados estudios de configuraciones institucionales específicas, que se

toman como punto de partida para comprobar su incidencia en el comportamiento de los actores a lo largo del tiempo (Scott, 1995).

Existen, sin embargo importantes diferencias que cabe destacar. Como indican Thelen y Steimo, “*historical institutionalists would not have trouble with the rational choice idea that political actors are acting strategically to achieve their ends. But clearly it is not very useful simply to leave it at that. We need a historically based analysis to tell us what they are trying to maximize and why they emphasize certain goals over others*” (1992: 9).

Además, desde el neoinstitucionalismo histórico se considera que las instituciones no son solo el resultado de la mera agregación de preferencias o acciones individuales. Frente a los supuestos de funcionalidad y eficiencia de las instituciones, el neoinstitucionalismo histórico busca los orígenes de las instituciones a través de la reconstrucción histórica y “*history is not usually ‘efficient’ but (...) is much more indeterminate and context dependent*” (Scott, 1995: 26).

Como principales críticas a este enfoque analítico cabe apuntar lo limitado de las explicaciones basadas en la reconstrucción histórica, cuyo proceso retrospectivo se detiene en un determinado punto, donde el tipo de argumentos requiere la incorporación de otro modelo explicativo. Ello comporta ciertas dificultades para explicar, además, los procesos de cambio institucional.

Otro tipo de críticas se refieren a la vaga definición de institución que se presenta en los estudios realizados desde esta perspectiva. Por un lado estos estudios utilizan el concepto de institución asociándolo al de organización (en referencia a burocracias públicas o aparatos legislativos, por ejemplo) y por otro lado introducen el concepto de “ideas” para definir las instituciones como algo que va más allá de las organizaciones, aunque sin profundizar en esa definición (Peters, 1999). Además la concepción que se ha ofrecido de las ideas, en su incidencia sobre el comportamiento de los actores y sobre las políticas públicas, presenta también cierta confusión si se pretende desagregar o singularizar respecto del concepto de institución.

2.1.4.- Neoinstitucionalismo desde la teoría de la organización.

El neoinstitucionalismo de la teoría de la organización se ubica, mayoritariamente, en el ámbito de la sociología de las organizaciones, por lo que también ha recibido la denominación de neoinstitucionalismo sociológico. Este enfoque se corresponde con el “pilar” que Scott define como cognitivo por el énfasis que otorga a la dimensión simbólica y de significado de las instituciones, convertidas en condiciones objetivas asumidas por los actores en su interacción social.

Desde esta perspectiva se pone el énfasis en el proceso de creación de las instituciones, con especial atención a la creación de significados y valores que configuran y determinan el comportamiento de los individuos (lejos de la función optimizadora del *rational choice*). Así, se mantiene el rol de las instituciones en tanto que simplificadoras de la toma de decisiones de los individuos en las organizaciones, en la medida que ofrecen un sistema de valores, premisas y reglas que guían la selección de alternativas

en un contexto de racionalidad limitada (March and Simon, 1987). Sin embargo se extiende su influencia más allá de las “reglas del juego” que se les atribuía desde el enfoque racional, donde las preferencias de los actores se definían de forma exógena.

En el neoinstitucionalismo de la teoría de la organización, las instituciones se definen como estructuras formales e informales de reglas y procedimientos que condicionan la conducta y la capacidad de actuación de los agentes, cuyas preferencias y decisiones no pueden entenderse sino en el contexto del marco institucional (March and Olsen, 1993).

A diferencia de los enfoques que interpretan las instituciones como creaciones con un carácter instrumental, desde la teoría de la organización se argumenta que las instituciones no son necesariamente resultado de un diseño consciente (DiMaggio and Powell, 1991). Así, frente a un modelo de actores racionales en el que los individuos calculan el coste/beneficio de su actuación y desarrollan un comportamiento maximizador de su utilidad, se plantea un enfoque alternativo de actores sobresocializados que aceptan las normas sociales sin cuestionarlas, sin un comportamiento de resistencia basado en su interés particular. Obviamente ambos modelos tienen un carácter ideal, por lo que Tolbert y Zucker plantean su consideración como extremos en un continuum en el que se podrían situar los referentes empíricos de contrastación (Tolbert and Zucker, 1996).

Las instituciones son pautas supraorganizativas de la actividad humana y sistemas simbólicos, a modo de ordenación la realidad que la dota de significado. En este sentido condicionan el comportamiento de los agentes organizativos en la medida que determinan la configuración de sus percepciones y la propia definición de sus intereses, estableciendo también el tipo de interrelaciones que se producen entre ellos. Estas reglas de actuación de origen cultural, con su plasmación tanto formal como informal, van adquiriendo racionalidad a través de los procesos de interacción entre los distintos agentes, hasta que alcanzan un nivel de consolidación -o institucionalización- que las convierten en parte objetiva e incuestionada de la realidad (DiMaggio and Powell, 1991; Meyer and Scott, 1992; Tolbert and Zucker, 1996). Perrow apunta un equivalente de este esquema con relación a los procesos organizativos, contrastando los procesos de administración *-rational means-oriented and efficiency-guided-* con los procesos de institucionalización *-value-laden adaptive and responsive-*. En el segundo caso las organizaciones se adaptan a los equilibrios de poder de los grupos internos y a los valores de la sociedad que las rodea (Perrow, 1986).

En correspondencia con este planteamiento desde este enfoque neoinstitucionalista se destaca la adecuación a los valores culturales predominantes, por encima de su carácter instrumental o de su mayor nivel de eficiencia en la producción de resultados, como mecanismo legitimador de las instituciones. Así por ejemplo, Fligstein explica el cambio en las estrategias empresariales no como simple respuesta a los cambios en el entorno económico sino como cambios en las percepciones con los que directivos los han interpretado (Fligstein, 1991). En esta línea se habla de adaptación de las organizaciones a los “mitos y ceremonias” presentes en su entorno organizativo de referencia (Meyer and Rowan, 1991; Meyer and Scott, 1992).

En los estudios realizados desde este enfoque se introducen diversos conceptos especialmente relevantes para los objetivos de la investigación. Así, desde su énfasis en la dimensión simbólica de las instituciones, se destacan los estudios centrados en los

procesos de “isomorfismo institucional” y el proceso asociado de “*decoupling*”. Desde su énfasis en la creación de instituciones se destacan los “procesos de institucionalización” y “sedimentación”, con su correspondencia con las dinámicas de cambio institucional. En el siguiente apartado se abordaran con más detalle estos conceptos de cara a su incorporación al modelo analítico y, posteriormente, para su aplicación al objeto de estudio considerado.

2.1.5.- Semejanzas y diferencias: hacia una visión integradora de los enfoques neoinstitucionalistas.

En este apartado se introducen de forma sintética los principales elementos que distinguen las distintas aproximaciones neoinstitucionalistas comentadas, así como aquellos elementos que presentan en común. El objetivo es plantear la viabilidad de un argumento explicativo que combine componentes de los distintos enfoques de cara a mejorar su capacidad explicativa alrededor de un mismo modelo analítico.

En primer lugar, bajo las aparentes diferencias que permiten describir los distintos enfoques, existe un conjunto de elementos comunes compartidos por los todos ellos y que, desde su aplicación en disciplinas académicas, permiten denominarlos neoinstitucionalistas. Entre estos elementos, sin ánimo de exhaustividad y teniendo en cuenta su actual revisión, cabe destacar el consenso sobre la significación de los acuerdos institucionales y el rechazo a las explicaciones de carácter atomístico de los procesos sociales (DiMaggio and Powell, 1991). Es decir, desde los distintos enfoques neoinstitucionalistas se destaca en primer lugar el papel preponderante de las instituciones como factor explicativo (y factor a explicar) con relación a los procesos de decisión política.

A nivel más concreto, las distintas perspectivas neoinstitucionalistas presentan en común:

- a) El enfatizar los mismos argumentos analíticos, esto es, proponer el análisis partiendo de las instituciones y no de las características individuales de los actores vinculados, aunque con ciertas variaciones en cuanto a su rol central.
- b) El destacar el rol de las estructuras institucionales como condicionantes (o determinantes, según el grado que se considere) del comportamiento de los distintos actores así como del resultado del proceso político.
- c) La idea que las instituciones son capaces de moldear el comportamiento individual, reduciendo pero no eliminando la incertidumbre, a través de mecanismos como la creación de rutinas o conocimientos y valores compartidos, entre otros. La idea de creación de regularidades en la conducta de los agentes implicados es un rasgo destacado en los diversos enfoques, aunque ello pueda derivar en ciertos argumentos tautológicos.
- d) Las instituciones se configuran y desarrollan en un entorno en el que se encuentran con otras instituciones, produciéndose interrelaciones complejas que genera procesos de ajuste mutuo.
- e) Las instituciones son resultado de la acción de los actores y al mismo tiempo constriñen el comportamiento de éstos, aunque las distintas aproximaciones neoinstitucionalistas ofrecen sus propias respuestas sobre el porqué estos agentes aceptan las limitaciones impuestas por las instituciones.

Partiendo de estos puntos en común, las distintas aproximaciones difieren en una serie de aspectos concretos que inciden directamente tanto el tipo de preguntas a formular como en la metodología y argumentos asociados a su respuesta. Entre las principales diferencias destacan:

- a) La propia definición de las instituciones en tanto que objetos concretos, directamente observables y cuantificables, o bien como grupo de normas, símbolos y valores intangibles que influyen el comportamiento de los agentes a través de sus percepciones sobre la realidad en la que interactúan.
- b) La dirección de la relación entre individuos e instituciones, diferenciándose los enfoques que enfatizan el grado en que la institución define el comportamiento del individuo (normativo y teoría de la organización) y los que se centran en el grado en que el individuo condiciona los resultados de la institución (*rational choice*, con relación al papel de los diseñadores de la institución).
- c) Los instrumentos a través de los cuales las instituciones limitan la acción de los actores, es decir, los mecanismos establecidos para el seguimiento/acuerdo con el conjunto de valores, normas y rutinas que constituyen la institución.
- d) El concepto de cambio y, con él, el grado de permanencia/estabilidad de las instituciones, considerado un rasgo distintivo y definitorio del propio concepto de institución para algunas aproximaciones, mientras que otras presentan la variación institucional como proceso de adaptación dinámico y continuo.
- e) El origen de las preferencias. Los enfoques *rational choice* las asumen como endógenas a los individuos y previas a su entrada en las instituciones. Los enfoques normativo y de la teoría de la organización entienden las preferencias como resultado o producto de la participación de los agentes en las instituciones, a consecuencia del proceso de socialización en los valores y normas que las caracterizan.
- f) El grado de racionalidad/autonomía otorgado a los actores que participan de una institución. Se distinguen así las aproximaciones racionales con unos actores conscientes de participar en una institución por su propio interés, y actuando para maximizar su utilidad dentro de los márgenes definidos, de los actores sobresocializados que incorporan el conjunto de valores y normas como su propio código de comportamiento, adecuándose a lo que se supone “apropiado” en el marco de acción definido por la institución.

Este conjunto de diferencias, junto con los propios rasgos distintivos de cada enfoque comentado, conducen a mantener la distinción entre una diversidad de “neoinstitucionalismos”. Sin embargo existen argumentos favorables a la combinación de algunas de éstas aproximaciones que parten de un enfoque común.

Como argumento a favor de la incardinación de elementos provenientes de algunos de los distintos enfoques neoinstitucionalistas se apunta su coincidencia en destacar el papel explicativo de las instituciones, manteniendo que las instituciones importan, e importan más que otros elementos que pueden utilizarse para explicar determinados fenómenos. En esta misma línea, las distintas aproximaciones coinciden en destacar algún factor de las instituciones como condicionante o descriptor del comportamiento de los agentes, ya sean los valores, las reglas, los incentivos o las pautas de interacción que generan entre los implicados.

Partiendo de estos rasgos genéricos, no se propone integrar en un único modelo elementos explicativos de los distintos enfoques, lo que podría originar problemas de coherencia interna debido a los supuestos subyacentes, sino desarrollar un argumento explicativo que incluya diversos factores provenientes de distintas aproximaciones que se basan en supuestos iniciales compatibles.

No se trata, por otro lado, de un ejercicio de “triangulación” (Peters, 1998), en el sentido de explicar un mismo conjunto de hechos a través de diferentes lentes teóricas, sino de integrar elementos pertenecientes a distintas aproximaciones en un mismo esquema explicativo. Con ello se pretende contribuir a validar el potencial analítico de los enfoques neoinstitucionalistas en su aplicación para explicar los procesos de cambio de una realidad propia de la administración y de las políticas públicas (en este caso las de gestión). El desarrollo de un análisis a partir de uno de los enfoques neoinstitucionalistas suele requerir la introducción de elementos propios o más característicos de otro de los enfoques (aunque variando el énfasis con el que se considera, obviamente), lo que refuerza la idea de la necesidad de combinar las distintas aproximaciones (aquellas que sean compatibles) en la construcción de un argumento explicativo.

II.2.2.- Aportaciones desde la perspectiva de las instituciones (I): el concepto de institución.

A partir de la primera presentación de las aproximaciones neoinstitucionalistas, en el presente apartado se centra la atención en los temas clave vinculados a los objetivos de la investigación y los argumentos que se ofrecen al respecto desde los distintos enfoques.

El modelo analítico que se propone parte de la perspectiva neoinstitucionalista, por lo que el primer tema a desarrollar a partir de las respuestas ofrecidas desde los distintos enfoques es al propio concepto de institución. De esta definición inicial se derivan las implicaciones en:

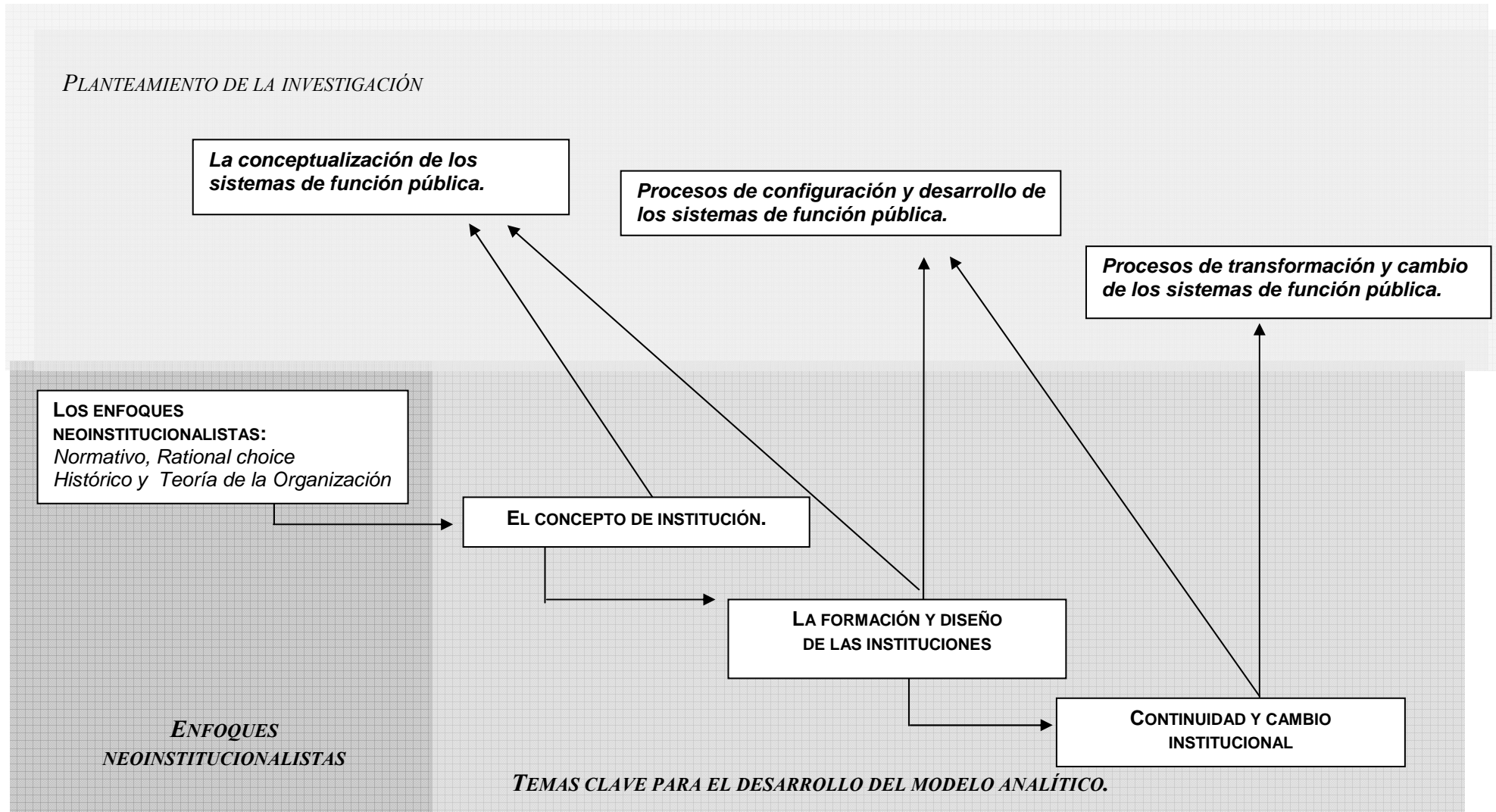
- a) La definición del concepto de institución en un plano más operativo, sintetizando aquellas aportaciones realizadas desde los distintos enfoques neoinstitucionalistas. Partiendo de este esquema se plantea una primera aproximación al objeto de estudio para proceder a identificar y caracterizar la institución vigente.
- b) En este proceso se destacan especialmente las relaciones entre instituciones y su entorno de referencia, como complemento a la caracterización de la institución. Puesto que las instituciones no aparecen y se desarrollan de forma aislada, su interrelación con otras instituciones (especialmente a través de los propios actores que están implicados en diversas) resulta un elemento esencial de cara a explicar su configuración y funcionamiento.

Después de comentar estos elementos asociados al concepto de institución, los dos siguientes temas clave a considerar se refieren a las dinámicas de configuración y desarrollo que se producen y, posteriormente, a las dinámicas de transformación y cambio (o a su ausencia). Para ello se destacan las aportaciones realizadas desde los diversos enfoques considerados sobre:

- c) La formación y el diseño de las instituciones, en referencia al proceso de creación y configuración de estos entramados de valores, normas, reglas, estructuras, procesos y rutinas. La influencia de los factores del pasado o el diseño racional buscando determinados efectos sobre el comportamiento de los actores son algunos de los parámetros a considerar.
- d) Los procesos de transformación y cambio institucional, planteándose la discusión entre la estabilidad y permanencia de las instituciones, como uno de sus rasgos distintivos y definatorios, frente a una aproximación de carácter dinámico, que considera las instituciones como entidades cambiantes a través de la acción de los distintos actores implicados y a través de la influencia de las presiones del entorno que inciden sobre su configuración.

El planteamiento de la investigación desde la perspectiva neoinstitucionalista se concreta en los términos que aparecen en el siguiente gráfico (Gráfico II.1), destacando tanto sus aportaciones a la construcción del modelo analítico como los temas clave destacados con relación al objeto de estudio.

Gráfico II.1. Planteamiento de la investigación (I): temas clave desde los enfoques neoinstitucionalistas.



2.2.1.- El concepto de institución: elementos distintivos e implicaciones para la investigación.

En este apartado se destacan las distintas definiciones del concepto de institución que se ofrecen desde los enfoques neoinstitucionalistas considerados. Con ello se plantea identificar los elementos característicos que se apuntan, de cara a verificar su aplicación al objeto de estudio considerado, es decir, si el sistema de gestión de los recursos humanos puede ser definido como una institución (y que implicaciones se desprenden de la definición que se tome como referente).

El principal rasgo distintivo de las instituciones, desde el enfoque normativo, es la importancia de los valores y su concreción en una “lógica de lo apropiado” que incide sobre los actores implicados. Una institución no es necesariamente una estructura formal sino un conjunto de normas, reglas, conocimientos y rutinas que establecen los parámetros de aquello que se considera aceptable a los agentes. En términos de March y Olsen (1989:21) “*collections of interrelated rules and routines that define appropriate actions in terms of relations between roles and situations*”, es decir, un referente que incorpora una determinada manera de definir la situación, el rol que debe ser seguido por los agentes y las obligaciones están asociadas a este rol en esa situación concreta. Estas obligaciones se concretan en un conjunto de reglas y procedimientos asociados, entre los cuales cada agente debe seleccionar los que considera oportunos, contando con un margen de discrecionalidad dentro de los límites establecidos por la institución. Esta discrecionalidad, sin embargo, puede generar distintas interpretaciones de “lo adecuado”, lo que se traduce en la aparición de distintas culturas organizativas dentro de la misma institución.

Dos componentes destacados de este concepto de institución, y que plantean cierta confusión en su aplicación a casos concretos, son las reglas y las rutinas. Por rutina se entiende una pauta estable de comportamiento asumido por los agentes implicados que hace más “racional” y predecible su comportamiento dentro de la institución. Las reglas representan la concreción de la “lógica de lo apropiado”, como guía para los agentes que se incorporan a la institución y que les permiten estructurar su comportamiento de acuerdo con lo establecido (Scott, 1995).

De esta definición de institución se derivan, además, otras características como su durabilidad o persistencia, su capacidad para influir sobre el comportamiento de los individuos o su legitimidad inherente al hecho de ser interiorizadas por los individuos, que interpretan su violación como una afrenta a su propio interés. Una institución establecida conduce a los agentes implicados a plantear sus actuaciones en términos de adecuación a las normas establecidas y no a las consecuencias que comportan, es decir, los actores son conscientes de sus decisiones, pero las toman a partir de los parámetros establecidos por los valores, normas y rutinas de la institución dominante.

Este concepto de institución que destaca la interiorización de los valores, normas y rutinas por parte de los agentes implicados se acerca al concepto desarrollado desde el enfoque neoinstitucionalista de la teoría de la organización. Por el contrario los enfoques propios del *rational choice* establecen una clara distinción entre las preferencias de los individuos y las “reglas del juego” que limitan y orientan sus actuaciones.

Aunque dentro del propio neoinstitucionalismo *rational choice* existen diversas variaciones, todas ellas comparten el destacar el componente regulativo en la definición de las instituciones y el carácter racional del comportamiento de los actores implicados. Así por ejemplo, desde el modelo agente-principal se destaca el papel de las instituciones como reguladoras de las relaciones entre actores, a partir del establecimiento de una estructura de costes y beneficios orientada a facilitar el control por parte del principal de la actividad desarrollada por el agente. Un requisito para que un conjunto de reglas se convierta en una institución es que se comparta su conocimiento y se acepte su cumplimiento, ya sea de forma voluntaria, ya sea a través de la coerción.

Así, desde esta perspectiva se entienden las instituciones como reglas que los individuos utilizan para determinar quién y qué se incluye en una situación, cómo se estructura la información, qué acciones tomar y con qué secuencia, y cómo se agregan las acciones individuales (Kiser and Ostrom, 1982). Como ya se indicó en la presentación del enfoque *rational choice*, estas reglas prescriben, proscriben y permiten el comportamiento de los actores implicados (Ostrom, 1986). En este sentido, al limitar la discrecionalidad de los decisores, las instituciones limitan los resultados posibles de la interacción, reduciendo la incertidumbre de los actores implicados y aportando estabilidad y predictibilidad al sistema. En otros términos, las instituciones vienen a reducir los costes de transacción (Coase, 1994; Williamson, 1985; North, 1991).

Desde el enfoque *rational choice* se distinguen claramente los conceptos de institución y organización. Si las instituciones son un conjunto de reglas y normas, las organizaciones son las instancias o arenas en las cuales los individuos se relacionan y se organizan, de acuerdo con las instituciones vigentes (Ayala, 1999). Esta diferencia no aparece de forma tan clara en otros enfoques, como en el caso del neoinstitucionalismo histórico. Así, por ejemplo, Thelen and Steinmo afirman que “*historical institutionalists work with a definition of institutions that includes both formal organizations and informal rules and procedures that structure conduct*” (1992: 2).

Sin una clara definición que se distinga de otros enfoques, P. Hall define las instituciones a través de las reglas formales, los procedimientos y las prácticas operativas estándar que estructuran las relaciones entre los actores en varias unidades de la política y la economía (citado por Thelen and Steinmo, 1992: 2). La diferencia aparece al destacarse, desde el neoinstitucionalismo histórico, la influencia de las instituciones en la configuración de los intereses de los actores, además de sobre sus interrelaciones y estrategias (Thelen and Steinmo, 1992: 8-9). En otros términos, se trata de la diferencia entre considerar las preferencias como exógenas a la institución (*rational choice*) o endógenas a la misma (neoinstitucionalismo histórico).

Uno de los principales rasgos de las instituciones que se destacan desde este enfoque es su permanencia y reproducción a lo largo del tiempo, su tendencia a mantenerse (a través de dinámicas de *path dependence*) incluso después de transformaciones importantes en el entorno que originó su aparición (aspecto sobre el que este enfoque no realiza aportaciones destacadas). Una tendencia que tan solo se ve alterada por procesos graduales de adaptación o por interrupciones puntuales que dan origen a cambios bruscos (con la idea de *punctuated equilibrium* que se destacará en un apartado posterior).

Otro elemento destacado desde el neoinstitucionalismo histórico es la importancia de las ideas, entendidas como corrientes de pensamiento, en la definición de las instituciones. En esta línea Ellen Immergut (1992) explica la configuración de la política sanitaria en diversos países (Francia, Suiza y Suecia) a través de la influencia de las ideas de los colectivos médicos sobre aquello que se consideran “buenas prácticas” en medicina. Por su parte, Peter Hall (1992) analiza la configuración de la política económica en el Reino Unido a través de la influencia del Keynesianismo y del Monetarismo. En este caso ambas corrientes juegan el papel de la “lógica de lo apropiado” (en términos del neoinstitucionalismo normativo), facilitando una serie de “recetas” para afrontar las situaciones definidas y constriñendo las opciones aceptables por parte del gobierno.

Desde el enfoque neoinstitucionalista de la teoría de la organización tampoco se establece una clara distinción entre los términos institución y organización. El énfasis en la definición se sitúa, en este caso, en el proceso de creación de valores y esquemas cognitivos que comporta toda institución. Como indica Scott, “*institutions consist of cognitive, normative and regulative structures and activities that provide stability and meaning to social behaviour. Institutions are transported by various carriers –cultures, structures and routines–, and they operate at multiple levels of jurisdiction*” (1995: 33). Con esta definición se mantiene el carácter regulativo de las instituciones que se destacaba en el enfoque *rational choice*, pero ampliando substancialmente su alcance hasta modificar las estructuras de significado que orientan el comportamiento de los actores. En otros términos, se destaca la incidencia de las instituciones en la configuración de la estructura y contenido de las preferencias de los agentes que participan de ellas, más allá de limitar o direccionar su margen de maniobra como afirmaba el enfoque racional.

Diversos autores como Meyer and Rowan destacan el carácter simbólico de la estructura formal de las organizaciones, como mecanismo de adaptación que responde a la necesidad de legitimar su actividad en entornos donde ni los objetivos están claramente definidos ni existen indicadores claros que permitan evaluar su actividad. A esta idea obedece el proceso de adaptación de las organizaciones a los “mitos y ceremonias” presentes en su entorno organizativo de referencia (Meyer and Rowan, 1991; Meyer and Scott, 1992). En esta línea, otro elemento destacado del enfoque de teoría de la organización es el papel combinado de la cultura, las estructuras y las rutinas y procesos, como canales a través de los cuales las instituciones “toman forma” y se transmiten, dando significado y sentido al comportamiento de los individuos.

El énfasis en el papel de las instituciones en la modificación de las preferencias de los actores implicados acerca el neoinstitucionalismo de la teoría de la organización a los enfoques normativo e histórico. En los tres casos se asume que las preferencias son endógenas a la institución, esto es, que los actores las ven modificadas a partir de su participación en ésta. Este apunte conduce a plantear la posibilidad de realizar una agrupación alternativa de los enfoques neoinstitucionalistas considerados.

2.2.2.- De los cuatro enfoques a las dos orientaciones neoinstitucionalistas.

Considerando los apuntes realizados desde los diferentes enfoques neoinstitucionalistas sobre el concepto de institución y sus implicaciones, se puede apuntar una clasificación que permite agruparlos en dos orientaciones básicas. Para realizar esta clasificación se

atiende a las diferencias sobre el carácter de las preferencias de los actores con relación a la institución, además del resto de elementos destacados en los distintos conceptos de institución que se ofrecen desde los enfoques neoinstitucionalistas. El resultado se ofrece, de forma sintética, en el siguiente cuadro.

Cuadro II.1: El concepto de institución y los distintos enfoques neoinstitucionalistas.

<i>ENFOQUES NEOINSTITUCIONALISTAS</i>	NORMATIVO	RATIONAL CHOICE	HISTÓRICO	T. ORGANIZACIÓN
<i>Se define la institución en términos de</i>	Normas, reglas, esquemas mentales y rutinas	Reglas que prescriben, proscriben y permiten	Reglas, estructuras, procesos, prácticas	Estructuras cognitivas, normativas y regulativas
<i>Las preferencias de los actores, respecto la institución son</i>	endógenas	exógenas	endógenas	endógenas
<i>Elementos destacados en el enfoque</i>	Lógica de lo apropiado	Costes de transacción	Ideas (como corrientes de pensamiento), <i>punctuated equilibrium</i>	Símbolos y significados cultura, procesos y rutinas.

Fuente: Elaboración propia a partir de Scott (1995), Immergut (1998) y Peters (1999)

El supuesto de racionalidad exógena a la institución (mantenida desde la perspectiva del *rational choice*) se distancia de los tres enfoques que defienden la incidencia de las instituciones en la configuración de las preferencias de los actores. Esta incidencia puede darse mediante de la “lógica de lo apropiado”, a través de las ideas (que establecen parámetros para identificar “buenas prácticas”) o por la introducción de significados y símbolos mediante un proceso de socialización.

A partir de estas premisas, y siguiendo el esquema de P. Hall y R. Taylor (1996) y E. Immergut (1998), los cuatro enfoques neoinstitucionalistas pueden sintetizarse en dos orientaciones, una más próxima al *rational choice* (denominada “*calculus*”) y otra que denomina “interpretación” o “*cultural approach*”, en función de sus argumentos explicativos sobre el papel de las instituciones y sobre sus procesos de creación y desarrollo.

De las diferencias entre ambas orientaciones, destacan dos concepciones opuestas sobre las relaciones institución-actor y sobre el tipo de actor social que actúa en la configuración y en la recepción del marco institucional: (a) el actor que calcula constantemente y de forma racional los costes y beneficios de diferentes opciones de acción, y cuyas decisiones reflejan una estrategia que maximiza su función de utilidad, y (b) el actor “sobresocializado” que asume y sigue las normas establecidas por la institución, sin cuestionarlas y sin mostrar resistencia sobre la base de su interés particular (Tolbert and Zucker, 1996). Según los rasgos apuntados, los enfoques normativo, histórico y de la teoría de la organización se ubican más fácilmente dentro de esta última orientación.

Desde la orientación “*calculus*” o “*rational choice*” se plantea una doble dirección en las relaciones entre institución y actor, donde éste puede modificar la institución para adecuar el comportamiento de los demás participantes a sus intereses individuales, pero al mismo tiempo debe adaptar su conducta maximizadora de la utilidad a las restricciones impuestas por la institución. Se destaca así la capacidad de los individuos para alterar las instituciones, aunque al mismo tiempo éstas limitan y constriñen su comportamiento.

Desde la orientación denominada “cultural” la “lógica de lo apropiado” incide directamente sobre el comportamiento de los actores que participan en la institución, proceso que se inicia y refuerza con las dinámicas de socialización de los miembros que entran a formar parte de una organización. La dirección opuesta no aparece de forma tan clara, es decir, la influencia de los actores sobre la institución es menor y no se plantea el desarrollo de estrategias de cambio tan “fáciles” como en el caso anterior. Su transformación se formula a través de procesos agregados, donde confluyen diversos requisitos además del interés de actores concretos. Desde esta orientación las instituciones presentan una mayor resistencia al cambio, y se caracterizan por una mayor durabilidad y tendencia a mantenerse y reproducirse a lo largo del tiempo (a través de “*path dependence*”). Precisamente en estas dinámicas de permanencia juega un papel destacado la creación de valores, significados y esquemas mentales que caracterizan a las instituciones.

2.2.3.- Los sistemas de gestión de recursos humanos como institución: una aproximación desde el neoinstitucionalismo.

A partir de la caracterización inicial de las dos orientaciones, para realizar una primera aproximación a la aplicación del modelo analítico que se propone construir cabe valorar su conveniencia para abordar el objeto de estudio seleccionado. En este sentido se plantea una primera interpretación de los sistemas autonómicos de función pública en términos de instituciones.

Para ello se ofrece una definición inicial asociada a los elementos apuntados especialmente desde la denominada orientación “cultural”. Esta opción obedece a la propia consideración del objeto de estudio en lo que atañe a su incidencia sobre los actores que participan, transformando sus valores y preferencias. De esta aproximación se deriva un modelo analítico que incorpora las variables identificadoras tanto de los elementos de carácter más estructural como de los de carácter más dinámico, atendiendo en su aplicación a la naturaleza de los sistemas de gestión de recursos humanos y a sus procesos de transformación.

A partir de estas premisas se propone una primera definición de los sistemas autonómicos de función pública a partir de la identificación de la institución que los caracteriza, y que se ampliará y detallará en los siguientes capítulos dedicados a la aproximación general a los sistemas en su conjunto y en el detalle de la configuración de los dos estudios de caso considerados. Se propone denominar a dicha institución “función pública” (“autonómica” o “estatal”, según el caso), apelando con ello a las

“reglas del juego” que, para el ámbito de la gestión de recursos humanos, son válidas tanto para los colectivos funcionarial (administración general y técnico) como laboral.

En estos términos se puede definir el sistema de función pública a partir del conjunto de normas, reglas, valores, estructuras, rutinas y procesos que articulan las relaciones entre los agentes implicados, estableciendo los parámetros de aquello que se considera aceptable a partir de las relaciones entre roles a seguir y situaciones definidas (March and Olsen, 1989; Thelen and Steinmo, 1992). Este conjunto de elementos constituye, además de un marco normativo y regulativo, un esquema cognitivo que, con carácter simbólico, proporciona estabilidad y significado al comportamiento de los actores, y se desarrolla a partir de la cultura organizativa, las estructuras formales e informales, y las rutinas y procesos (Scott, 1995). A partir de esta definición concreta, pero inicial, de los sistemas autonómicos de función pública, se plantea la identificación de sus componentes y el análisis de sus interrelaciones en el sentido descrito.

Los sistemas de función pública de las administraciones de las comunidades autónomas vienen regulados por un importante conjunto de normas formales que, con distinto rango, establecen los parámetros básicos del funcionamiento de los distintos ámbito de gestión. Este entramado normativo parte de las indicaciones establecidas en la Constitución Española, con los artículos 23, 28.1 y 103, donde se incluyen referencias desde al acceso a la función pública hasta los principios rectores del sistema en su globalidad. Estas indicaciones se complementan con las leyes básicas promulgadas por el Estado, como el caso de la Ley de Bases de Funcionarios Civiles del Estado, de 20 de julio de 1963 (decreto 315/1964, de 7 de febrero), o la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas Urgentes para la Reforma de la Función Pública. Además de esta normativa básica, existe una pluralidad de normas de rango inferior que inciden en la configuración de la función pública, marcando directrices a las que debe atenderse (desde normativa sobre representación sindical y negociación colectiva hasta ámbitos como las incompatibilidades del personal al servicio de las administraciones públicas).

Esta normativa estatal se complementa con las numerosas disposiciones autonómicas sobre la materia, que van desde las referencias contenidas en los propios Estatutos de Autonomía hasta las leyes autonómicas de función pública y su posterior despliegue. Este despliegue se realiza a partir de una ingente cantidad de disposiciones que regulan apartados específicos de la gestión de personal, y que son fiel reflejo de la arraigada tradición jurídica que caracteriza a la administración pública.

Además de estas normas formales existe una importante actividad de regulación informal que, a partir de los principios genéricos establecidos en la normativa, desarrolla su propia interpretación. Aunque no existen datos que permitan ilustrar la existencia de estas normas y arreglos informales, diversos estudios realizados destacan algunos de sus rasgos más importantes (Echevarría, 1995; Longo, 1995). La caracterización de esta dimensión informal de la institución vigente en los sistemas autonómicos de función pública requiere de una aproximación más en detalle, como la que se ofrece a través del análisis de los estudios de caso, a partir de la realización de entrevistas en profundidad a los diferentes actores involucrados en su configuración y desarrollo.

Es en éstas normas informales donde se reflejan más claramente algunos de los valores que caracterizan el sistema de gestión de los recursos humanos, uno de sus componentes

más importantes en tanto que institución. La importancia de principios como la igualdad, el mérito y la capacidad, aunque a través de determinadas interpretaciones que orientan su concreción, son algunos ejemplos de este elemento constitutivo de la institución. El papel de valores como la unidad o la centralización también son relevantes para entender, a partir de su concreción, la verdadera naturaleza de la “función pública” como institución.

Un conjunto de principios que se complementan con una tradición legalista asociada a la gestión en el sector público, a la que se añade un alto grado de formalización. A los comentarios apuntados anteriormente sobre la normativa de la materia cabe añadir que buena parte de los actores involucrados interpretan el conocimiento exhaustivo de este entramado normativo como un indicador de vinculación al ámbito, esto es, como muestra de cierta legitimidad para incorporarse al colectivo de profesionales especializados en gestión de recursos humanos (y legitimados para argumentar y realizar propuestas al respecto).

La aplicación de la citada normativa, a partir de los valores y arreglos informales comentados, genera una serie de rutinas y procedimientos que se reflejan en una estructura orgánica alrededor de la función de personal. Su evolución y desarrollo informa tanto de las prioridades temáticas dentro de las múltiples dimensiones de la gestión de recursos humanos como del rango o importancia que se otorga al ámbito. Las rutinas y procesos y la estructura orgánica representan indicadores complementarios de los valores y normas informales, especialmente en lo que atañe a las dinámicas de isomorfismo institucional y de *decoupling* (Meyer and Rowan, 1991) en el desarrollo de la “función pública” en las administraciones autonómicas.

En su dimensión de institución, la interrelación de normas, valores, reglas, rutinas y procesos que se dan en el sistema de gestión de los recursos humanos generan una suerte de “lógica de lo apropiado” (March and Olsen, 1989), que establece los parámetros para el desarrollo de la actividad de los distintos actores implicados. El conjunto de elementos que componen la institución contribuyen a que los actores interpreten las situaciones a las que se enfrentan, incidiendo en la definición de que éstos hacen de sus propios intereses y expectativas, a partir de sus responsabilidades institucionales y relacionales con el resto de actores, es decir, aquello que se espera, como apropiado, de su rol.

En este contexto institucional algunas opciones de acción se considerarán inviables, o al menos se les atribuirán muchas dificultades, de modo que determinadas alternativas, en presencia de ciertas condiciones institucionales, sólo se tomarán raramente. Esta doble influencia, de direccionamiento y constricción de la acción, aporta estabilidad pero también significado al comportamiento de los agentes que participan en la institución.

En este sentido cognitivo, la institución impacta sobre los agentes a través de tres mecanismos (Sanz Menéndez, 1997): a) aportando una determinada visión del mundo y de las posibilidades de acción, b) introduciendo unas creencias de principio, con carácter normativo, que distinguen lo correcto de lo equivocado y c) fijando unas creencias causales, referidas a las relaciones de causa-efecto que se asocian a determinadas acciones. De esta manera la institución no establece solo un marco de referencia para los actores sino que llega a determinar sus creencias sobre la viabilidad de las estrategias a desarrollar en su seno.

Así, el tipo de actividades desarrolladas en el ámbito de la gestión de recursos humanos en las administraciones autonómicas se ve limitado por la normativa explícita pero también por los valores y reglas informales, que establecen qué es aquello que puede modificarse y hasta que punto puede “legítimamente” alterarse. Obviamente el desarrollo de políticas modernizadoras es una de las vías que pueden alterar esta institucionalidad y abrir nuevos cauces de acción. Desde la perspectiva neoinstitucionalista se llama la atención sobre la interacción de los elementos que constituyen la institución, y sus interrelaciones, en tanto que constreñidores de determinadas acciones en materia de gestión de personal (las contrarias a los acuerdos y significados establecidos) y promotores de otras (las acordes con la institución).

De cara a complementar esta visión basada en la interrelación de los componentes de la institución, y de cara a introducir los procesos que dan razón de su diseño y configuración, el siguiente apartado se dedica a los procesos de configuración, transformación y desarrollo de las instituciones.

II.2.3.- Aportaciones desde la perspectiva de las instituciones (II): las dinámicas de configuración, transformación y desarrollo de las instituciones.

Después de realizar una primera conceptualización de los sistemas autonómicos de función pública a partir de la institución denominada “función pública” que surge de sus elementos constitutivos y sus interrelaciones, en este apartado se introduce una visión más dinámica orientada a aportar el instrumental conceptual y analítico para caracterizar sus procesos de configuración, desarrollo y transformación.

2.3.1.- Formación y diseño de instituciones: las fases de institucionalización y las dinámicas de isomorfismo institucional.

Los enfoques neoinstitucionalistas de la denominada orientación “cultural” no suelen destacar, generalmente, las fases iniciales de surgimiento de la institución, situando el énfasis explicativo en su posterior capacidad de permanencia. Sin embargo aparecen referencias a la funcionalidad que cumplen ciertos arreglos entre actores y que dan lugar a la aparición de instituciones. Así, la institución derivaría de los arreglos exitosos en determinados contextos, donde la coherencia entre las estructuras de significado y la lógica de lo apropiado permitían cumplir cierta funcionalidad (March and Olsen, 1989).

Para el caso de los sistemas autonómicos de función pública, por ejemplo, esta funcionalidad inicial puede asociarse a su papel estabilizador de la “función pública” en un contexto político inestable. Así, en las pautas de reproducción inerciales de estructuras y procesos propios de la Administración General del Estado contribuirían a reducir la incertidumbre que caracterizaba los procesos de transferencias de competencias y de dotaciones de personal a las nuevas administraciones.

Los argumentos vinculados a la funcionalidad, y a la mayor o menor adecuación de la institución a la organización en la que se aplica, se relacionan con los procesos de

aprendizaje institucional. Con relación a estos procesos, Lanzara (1999) distingue entre las estrategias de exploración de nuevas alternativas y explotación de las instituciones vigentes. La exploración de nuevos equilibrios entre valores, normas, reglas y procesos requiere que los actores dirijan una gran parte de sus esfuerzos a la investigación activa, mientras que la explotación de las instituciones ya creadas, por el contrario, se caracteriza por la refinación y el perfeccionamiento de las instituciones disponibles. Se contraponen así una actitud de experimentación, propensión al riesgo, inventiva y disponibilidad para afrontar la incertidumbre, a una actitud más conservadora, con aversión al riesgo y a la toma de decisiones.

Las estrategias de exploración generan variabilidad, con unos costos de experimentación altos que deben afrontarse en el corto plazo, mientras que los beneficios obtenidos pueden ser mínimos y habitualmente en el medio o largo plazo. En este sentido, el desarrollo de estrategias de exploración requiere de un apoyo continuado y estable, tanto desde la dirección política como a través de un liderazgo dinamizador que mantenga el impulso necesario para la consecución de resultados. Las estrategias de explotación, por el contrario, exigen menor inversión en la medida que parten de unos referentes ya contrastados, que se proponen mejorar tan solo de forma incremental. A través de estos procesos se consiguen respuestas rápidas, a corto plazo, y con menos riesgo que en el caso anterior. También es menor el apoyo necesario por parte de las esferas política y directiva, en la medida que se asuman como “legitimados” los resultados auspiciados por las instituciones vigentes que se toman como referente.

A modo de ilustración, la tensión e incertidumbre que caracterizó el proceso de creación de las comunidades autónomas propició que los mayores esfuerzos se orientasen hacia la dimensión política, dejando los temas de organización y gestión (y en especial los vinculados a la gestión de recursos humanos) en un plano secundario (Echevarría, 1995). En esta situación la tendencia predominante fue la de reproducir los parámetros estructurales y de funcionamiento de la administración del Estado (explotación de las instituciones vigentes), trasladándose literalmente clasificaciones de empleados, modelos de reclutamiento, remuneración y demás elementos clave para la configuración de la función pública. De esta forma las rutinas y procesos generados en el marco de la institución de la que formaban parte condujeron a mejorar, en cierto sentido, su eficiencia (facilitaban el tomar decisiones a partir de referentes ya probados) y su eficacia (en la medida que facilitaban el dar respuesta a nuevas situaciones a partir de estándares conocidos). Con ello se estaba también importando, de forma no siempre consciente, la propia cultura organizativa y, simultáneamente, como resultado del conjunto, el entramado institucional que caracteriza a la Administración General del Estado.

En la caracterización de este proceso destaca la aparición de rutinas como resultado “natural” de la interacción entre los actores en el estadio inicial de la institución. Estas pautas reproducidas, que facilitaban las relaciones y la toma de decisiones en el seno de la institución, generaron unas dinámicas propias que tendieron a consolidar la institución, es decir, a institucionalizarse. Plantear la discusión sobre el proceso de institucionalización de las instituciones supone reconocer que éstas se crean y se desarrollan siguiendo ciertas fases y que, siguiendo estos estadios de desarrollo de la institución, se pueden identificar diferentes grados de institucionalización.

Una primera aproximación vincula el nivel de institucionalización a la vulnerabilidad de la institución a la intervención de determinados actores (Jepperson, 1991). Así, una institución estará altamente institucionalizada si está fuertemente inserida en las rutinas de la acción de determinados agentes, que la utilizan de forma habitual y sin cuestionarla (“*taked for granted*”, según DiMaggio and Powell, 1991) y, además, queda fuera de la discusión sobre posibles reformas pues ningún actor considera ni oportuno ni viable su revisión o sustitución.

Esta resistencia al cambio y a la transformación puede interpretarse en términos de permanencia de la institución (tiempo que lleva funcionando sin alteraciones substantivas) y en términos de centralidad en el marco de acción de los agentes (si resulta una pieza clave en las interrelaciones y en las dinámicas de actividad de los agentes que la utilizan) y unifica determinados acuerdos ampliamente aceptados a partir de principios más amplios. El tiempo que lleva en funcionamiento y la posición en el esquema de relaciones se revelan así como dos indicadores destacados para identificar el grado de institucionalización, en correspondencia con su resistencia al cambio, otra de las dimensiones clave a considerar para interpretar su efectividad en el direccionamiento del comportamiento de los actores implicados.

Concibiendo el grado de institucionalización como un estadio que alcanzan algunas instituciones, resulta conveniente intentar identificar las fases o estadios previos que se siguen para ello, de cara a apuntar donde se quedaron o hasta donde han llegado en este proceso las instituciones que se pretenden analizar.

Aunque no existe una única vía de consolidación de las instituciones, y cada caso requiere de una buena dosis de análisis concreto de la realidad que lo rodea, tentativamente pueden apuntarse ciertas pautas de institucionalización a través de la progresiva superación de diversos estadios de desarrollo. La consideración de estos estadios debe considerarse como referencia genérica que orienta un primer análisis, a partir del cual argumentar el grado de institucionalización y modular la estrategia de cambio de la institución considerada. Tal como se apuntaba anteriormente, será mucho más costosa la modificación de una institución “institucionalizada” que la de aquella que se encuentra en los estadios iniciales de consolidación, donde tanto el grado de apoyo de los actores implicados como su papel en la regulación de las interacciones todavía son frágiles.

Cabe apuntar, sin embargo, que según la capacidad de la institución para generar incentivos para la acción y para crear un esquema de significados para los actores, su proceso de institucionalización puede seguir velocidades diferentes. Su grado de adecuación al resto de instituciones vigentes también es un dato relevante que facilita y acelera el ritmo de consolidación de la institución. Es por ello que los estadios o fases de institucionalización que se comentan a seguidamente deben contextualizarse en el entorno en el que se desarrolla la institución.

En una primera aproximación, y partiendo del esquema propuesto por Tolbert y Zucker (1996: 180-185), se pueden identificar tres fases en el proceso de institucionalización: habitualización (o fase de pre-institucionalización), objetivización (o fase de semi-institucionalización) y sedimentación (o fase de consolidación).

En la fase de habitualización, el primer estadio del proceso, se produce el desarrollo de unas respuestas a un cambio en el equilibrio existente y que, con una determinada combinación entre explotación/exploración (Lanzara, 1999), van generando una nueva institución para afrontar la nueva situación percibida. A partir de su uso reiterativo, la institución incipiente va ganando legitimidad y se convierte en recurso habitual para afrontar nuevas situaciones, integrándose con el resto de instituciones ya consolidadas. Los agentes que adoptan este nuevo arreglo tienden a ser homogéneos y a disponer de canales de comunicación e intercambio, aunque existe una gran variabilidad en cuanto a la implementación de la nueva institución que todavía está en fase de configuración.

La configuración concreta de la nueva institución se da en la denominada fase de objetivación. La objetivación supone el desarrollo de cierto grado de consenso entre los agentes implicados sobre el valor de la nueva institución, así como el incremento del número de organizaciones que la adoptan. El proceso de objetivación implica la existencia de cierta teorización, asociada a la creación de una definición genérica del problema organizativo que pretende resolver la institución y a una justificación del arreglo institucional que ésta conlleva como solución. Esta fase combina un reconocimiento público generalizado y el desarrollo de una teoría que provee un diagnóstico compatible con la solución propuesta por el arreglo.

Una vez que la institución ha pasado las fases de habitualización y objetivación, puede entrar en un estadio de consolidación, denominado sedimentación, arraigándose en el entramado institucional, independientemente de la permanencia o no de los agentes y las condiciones que actuaron en las fases anteriores. En clave de red de actores, la consecución de este estadio depende en buena medida de una baja resistencia de los agentes opuestos al nuevo arreglo institucional, a un continuo apoyo por parte de los agentes impulsores, y de que se confirme la capacidad de respuesta de la institución al problema inicial al que respondía. Este requerimiento, sin embargo, debe relativizarse en la medida que suele resultar difícil establecer relaciones causales directas entre la puesta en marcha de un nuevo arreglo institucional y la obtención de resultados directos. De ello deriva la importancia de la institución como configuradora de las percepciones de los actores, además de condicionadora de sus comportamientos mediante los incentivos que genera. Su adecuación al contexto institucional en el que se ubica, es decir, su coherencia con el resto de instituciones vigentes, representa un valor que fácilmente puede paliar unos bajos resultados respecto a la situación que pretendía afrontar.

En el proceso de surgimiento y conformación de la institución a lo largo de los diferentes estadios de desarrollo comentados resulta clave destacar la incidencia del entorno organizativo. A partir de la caracterización de ese entorno se definen los conceptos de isomorfismo institucional y de *decoupling* (Meyer and Rowan, 1991; DiMaggio and Powell, 1991).

El concepto de isomorfismo institucional se refiere al hecho de que, en determinadas circunstancias, las organizaciones tienden a adoptar fórmulas institucionales aceptadas y consolidadas en su entorno de referencia, esto es, ya probadas por otras organizaciones que se consideran como referentes. Meyer and Rowan apuntan al respecto que *“Organizations are driven to incorporate the practices and procedures defined by prevailing rationalized concepts of organizational work and institutionalized in society”* (1991: 41).

En contextos caracterizados por cierta ambigüedad en la definición de los objetivos de las organizaciones y por la ausencia de indicadores efectivos para evaluar su actividad, el isomorfismo institucional contribuye a legitimar a la organización. Así, con la reproducción de los mecanismos de estructuración y actuación aceptados por el entorno de la organización, ésta tiende a ganar legitimidad y aumentar su capacidad de supervivencia, pues su evaluación social se realiza en esos términos y no en función de los resultados de su actividad concreta en términos de eficacia o eficiencia.

Esta dependencia respecto al entorno conduce a la consideración de las redes de agentes con los que la organización se relaciona y al tipo de relaciones que establece. La tipología de la *network* en que la organización desarrolla su actividad da razón del tipo de dinámicas que se establecen, así como el tipo de recursos que se intercambian. Atendiendo al proceso de transferencia de competencias a través del cual se crearon las administraciones de las comunidades autónomas, así como a la *network* primaria que constituyen y el entorno en el que desarrollan su actividad, el concepto de isomorfismo institucional se revela especialmente adecuado para explicar la configuración de sus sistemas de función pública.

En la línea de avanzar en el concepto, y partiendo de la clasificación establecida por DiMaggio and Powell (1991), se destacan tres tipos de isomorfismo institucional:

1. Isomorfismo coercitivo, como resultado de presiones formales e informales ejercidas por otras organizaciones para que se reproduzcan las estructuras y las pautas de funcionamiento. Este tipo de isomorfismo se asocia, aunque no exclusivamente, a los mandatos legales establecidos por el Estado. La existencia de un entorno legal afecta directamente a la configuración de muchas organizaciones y, obviamente, a las administraciones públicas en especial.
2. Isomorfismo mimético, como resultado de procesos de imitación de referentes que se consideran líderes o ejemplos a seguir. Así, en entornos caracterizados por cierta ambigüedad en los objetivos, sin un claro criterio para evaluar los resultados, con una importante presencia de elementos simbólicos, las organizaciones tienden a configurarse a partir de un referente que se considera más legitimado o exitoso.
3. Presión normativa, en referencia al impacto de los colectivos profesionales que definen aquello que se consideran “buenas prácticas” a reproducir. El efecto de este tipo de isomorfismo se da a través de dos canales: 1) la propia formación y legitimación basada en los conocimientos especializados en un ámbito y 2) las redes de profesionales que intercambian conocimientos y favorecen la rápida extensión de determinadas pautas de actuación. Cabe destacar que en este tipo de isomorfismo juega un papel destacado el proceso de selección de personal que se incorpora a la organización, detectándose la tendencia de los distintos colectivos a autoreproducirse a través del reclutamiento de profesionales de su misma formación.

A modo de ejemplo introductorio, las administraciones de las comunidades autónomas presentan un notable isomorfismo institucional, tanto con la Administración General del Estado como entre ellas. Ello se observa tanto en la normativa promulgada como en la

configuración organizativa de los órganos encargados de la gestión de los recursos humanos. Sobre el isomorfismo en los procedimientos no existe evidencia empírica hasta el momento, aunque algún análisis exploratorio apunta también a su existencia (Echevarría, 1995).

En cuanto al tipo de isomorfismo, a partir de la clasificación apuntada se puede avanzar la existencia de los tres tipos en el caso de las administraciones autonómicas (Villoria, 1999). Así, la abundante y extensa normativa básica promulgada por el Estado favoreció dinámicas de isomorfismo coercitivo. Las transferencias de personal de elite favorecieron las dinámicas de isomorfismo por presión normativa: los profesionales de la Administración General del Estado que eran traspasados a las incipientes administraciones autonómicas trataron de incorporar esquemas cognitivos legitimados en su organización de origen. Este proceso también vino favorecido por el papel de determinados centros académicos y de investigación y por empresas de consultoría, al proponer, con carácter normativo, determinadas vías de actuación. Finalmente las propias administraciones autonómicas tendieron a desarrollar dinámicas de isomorfismo mimético para afrontar una situación en la que tanto los significados como objetivos eran ambiguos y se desconocían los métodos de actuación más apropiados.

Trascendiendo del caso de las administraciones autonómicas, cuando los directivos públicos operan en entornos inestables, donde los criterios de éxito y fracaso son ambiguos, cambiantes o conflictivos, y cuando sus dinámicas de actuación no son bien entendidas, su actuación tiende a buscar referentes legitimados que faciliten la argumentación de sus decisiones. Y cuando la investigación y la experimentación no están institucionalizadas, los directivos tienden a tomar sus decisiones amparándose en las rutinas establecidas (formal o informalmente), ya sean las propias de la organización o las propias del grupo profesional con el que se identifican (Olsen and Peters, 1996).

Sin embargo cabe apuntar que, tal como indican DiMaggio and Powell (1991), no cabe esperar que estos procesos de isomorfismos institucional obedezcan a una mejora de la eficiencia organizativa. Es por ello que en correspondencia con el isomorfismo institucional en el ámbito de la gestión de los recursos humanos, aparezca el concepto de *decoupling* como muestra del desajuste entre las instituciones formales y el funcionamiento efectivo de la organización. En este sentido, diversos autores han indicado la desvinculación de las estructuras formales entre sí y respecto a las actividades desarrolladas habitualmente (Meyer and Rowan, 1991; Meyer and Scott, 1992; Tolbert and Zucker, 1996). El *decoupling* es una respuesta de la organización al isomorfismo institucional cuando este entra en conflicto con unos requisitos mínimos de eficacia y eficiencia o bien cuando el conflicto se produce por la existencia de diversos contextos de referencia (diversos marcos con pautas institucionales que no se ajustan entre sí), lo que requiere cierta flexibilidad en la interpretación de las instituciones formales para que puedan ser aceptadas por los distintos agentes organizativos.

Este tipo de dinámicas se han identificado en el ámbito de las estructuras organizativas de la propia Administración de la Generalitat de Catalunya (Ramió, 1991), pero no en lo que atañe a la gestión de sus recursos humanos a nivel general. Pero aunque no existe evidencia empírica de los procesos de *decoupling* en el ámbito de la función pública autonómica, la distinta composición de los colectivos de empleados públicos representa un indicador indirecto a explorar. En todo caso el análisis de estos procesos de ajuste informal requieren de una aproximación cualitativa que se introduce en los dos estudios

de caso analizados, y que se concreta especialmente en el resultado de iniciativas concretas, como por ejemplo la introducción de las relaciones de puestos de trabajo o los programas de evaluación del rendimiento.

En conexión con los procesos de isomorfismo institucional y de *decoupling* aparece, en el conjunto de elementos que explican la configuración y el diseño de las instituciones, el papel de las ideas o corrientes de pensamiento. Aunque los valores, normas, reglas y procesos establecen unas dinámicas de actuación determinadas, la actividad de los actores que participan en la institución también se ve modificada por el conjunto de creencias que ésta institución, de un modo u otro, incorpora. El seguimiento de ciertas “modas” o referentes conceptuales, ya sea a través del isomorfismo por presión normativa, ya sea por la necesidad de legitimar la posición de la organización en su entorno de referencia, o por cumplir con ciertos requisitos de eficacia y eficiencia, se presenta como un factor a considerar en las dinámicas de configuración de los sistemas autonómicos de función pública.

2.3.2.- Dinámicas de *path dependence*: elementos constitutivos e implicaciones para el análisis.

Las dinámicas de *path dependence* o “sendero de dependencia” son un elemento esencial para contribuir a explicar los procesos configuración y desarrollo de las instituciones. El concepto de *path dependence* se asocia al argumento de la relevancia causal de determinados estadios precedentes en una secuencia temporal o, en otros términos, a que ciertos hechos pasados influyen en los posteriores. Como indica Mahoney, “*path dependence characterizes specifically those historical sequences in which contingent events set into motion institutional patterns or event chains that have deterministic properties*” (2000: 507).

Los argumentos basados en *path dependence* vienen a destacar cómo partiendo de determinados hechos relativamente casuales o contingentes, se establecen “senderos” que configuran un entramado que delimita la evolución posterior de la institución y dificultan su “reversibilidad”: “*to capture the critical moments and actions of the particular case also requires an understanding of the constraints that derive from past actions (...) events in the distant past can initiate particular chains of causation that have effects in the present (...) the entrenchments of certain institutional arrangements obstruct an easy reversal of the initial choice*” (Levi, 1997: 28). En la misma línea, Stinchcombe (1968) introducía los conceptos de “*sunk costs*” y “*vested interests*” como inductores de un incremento del coste y de la incertidumbre de tomar y desarrollar senderos alternativos, haciendo “menos caro” el seguimiento de la pauta establecida. En otros términos, como indica Pierson, estos análisis destacan como “*the costs of switching from one alternative to another will, in certain social contexts, increase markedly over time*” (2000: 251).

Siguiendo este mismo autor (Pierson, 2000), cabe destacar cuatro rasgos definidores de las dinámicas de sendero de dependencia presentes en el sector público:

- a) La existencia de múltiples equilibrios posibles a partir de una misma situación de partida.
- b) La contingencia, por la que incluso pequeños cambios, si se producen en determinados momentos, pueden comportar consecuencias importantes.

- c) El papel crítico de la temporalidad y la secuencia o, en otros términos, cuándo se producen las modificaciones y en qué orden, para explicar la configuración del equilibrio y el inicio de un sendero de dependencia.
- d) La inercia, esto es, una vez iniciado el proceso de sendero de dependencia, se generan “rendimientos crecientes” o “retroalimentaciones positivas” que tienden a consolidar y mantener el modelo seleccionado.

Pero más allá de destacar la importancia de los precedentes, su temporalidad y su secuencia de desarrollo, los análisis que se centran en el *path dependence* deben incorporar, como mínimo, tres rasgos definidores (Mahoney, 2000): (1) la relación causal de los procesos, con especial atención a las implicaciones de los eventos ocurridos en los estadios iniciales en que se fraguó la institución (Collier and Collier, 2002), (2) la consideración que esos hechos iniciales tienen un carácter contingente y no pueden ser explicados a partir de hechos anteriores o determinadas condiciones iniciales, y (3) considerar que las secuencias de cambios posteriores a la definición de la institución vienen marcados por unas pautas causales relativamente deterministas, por cierta inercia, que lleva a reproducir la configuración de partida (Thelen, 1999).

El segundo rasgo referido a la casualidad del punto de partida del *path* resulta especialmente destacado para el desarrollo del análisis en la medida que, si las condiciones presentes en el instante inicial permiten predecir o explicar el resultado consiguiente, la secuencia resultante no puede considerarse como un sendero de dependencia (en la medida que no se ha producido una modificación substancial de la trayectoria anterior). Esta acepción del punto de partida y sus consecuencias puede asociarse a la distinción que establecen ciertos autores (Stinchcombe, 1968; Collier and Collier, 2002; Thelen, 2000) entre “*constant causes*”, que se reproducen a lo largo del tiempo sin alteraciones significativas, y “*historical causes*”, que se corresponden con un cambio destacado que posteriormente produce una serie de consecuencias.

Para considerar el grado de predictibilidad, sin embargo, se apela a criterios como la existencia de teorías que permitan apuntar otro desarrollo de los hechos y que, por determinadas circunstancias no anticipables, han dado lugar a la selección de una alternativa distinta. Así por ejemplo, la selección de una determinada tecnología “ineficiente” se considera como contingente desde la perspectiva de los historiadores económicos, en la medida que contradice las predicciones de la teoría neoclásica, aunque los resultados pueden ser consistentes con las expectativas de otras teorías sociales (Mahoney, 2000: 514).

Así, la consideración del punto de partida resulta fundamental para captar la evolución posterior de la institución a lo largo del sendero de dependencia. Ello conduce introducir en el análisis el concepto de *critical juncture* o coyuntura crítica. Inicialmente el concepto de *critical juncture* se asocia a una determinada transición que establece cierto direccionamiento del cambio, dificultando otras vías de transformación, en un sendero que configura las políticas que se desarrollaran posteriormente. Más concretamente, Collier y Collier definen el concepto como “*a period of significant change, which typically occurs in distinct ways in different countries (or in other units or analysis) and which is hypothesized to produce distinct legacies*” (2002: 27-29). Así, las *critical junctures* se caracterizan por la adopción de un determinado ajuste institucional entre diversas alternativas, y son “críticas” en la medida que “*once a particular options is*

selected, it becomes progressively more difficult to return to the initial point when multiple alternatives were still available” (Mahoney, 2000: 124).

El concepto de *critical juncture* contiene tres premisas básicas: la confirmación que se ha producido un cambio en cada caso, que este cambio tiene lugar de distintas maneras en cada caso, y que pueden establecerse hipótesis explicativas sobre sus consecuencias, en términos de desarrollo de un determinado sendero de dependencia.

En la concreción de estas premisas, Collier y Collier (2002) destacan una serie de elementos constituyentes de la *critical juncture*:

1. Los antecedentes o la trayectoria precedente, que representa el punto de partida contra el que se contrasta la *critical juncture* y sus consecuencias o sendero resultante.
2. La crisis o el “*cleavage*”, como tensiones que surgen de las condiciones precedentes y que da lugar a la aparición de la *critical juncture* y al sendero de dependencia.
3. La *critical juncture* propiamente dicha, según la definición apuntada anteriormente.
4. Las consecuencias de la *critical juncture* o *legacies* y sus componentes, esto es, el sendero de dependencia al que da origen.

En el análisis de estos cuatro elementos constituyentes de la *critical juncture* en investigaciones de carácter comparado, como es el caso de la presente para los sistemas autonómicos de función pública, resulta relevante partir de la consideración que se trata de una misma coyuntura crítica de partida que, aunque pueda darse con distintas caracterizaciones en los diferentes casos, “*represent different values on the same variable*” (Collier and Collier, 2002: 32). De ello se deriva la necesidad de considerar los puntos comunes del conjunto y cómo éstos se adaptan o concretan en cada uno de los casos singulares. Esta especificidad, a partir de las semejanzas, condicionará ciertos rasgos concretos de cada *path* o sendero concreto desarrollado a partir de la coyuntura crítica.

El análisis de la *critical juncture* se realiza en términos de punto de partida de un sendero de dependencia, cuya secuencia posterior puede caracterizarse a partir de dos tipologías básicas (Mahoney, 2000; Thelen, 2000; Krasner, 1988): las “*self-reinforcing sequences*” o secuencias de autoreforzamiento y las “*reactive sequences*” o secuencias reactivas:

“In the case of a self-reinforcing sequence, the contingent period corresponds with the initial adoption of a particular institutional arrangement, while the deterministic pattern corresponds with the stable reproduction of this institution over time. By contrast, in the case of a reactive sequence, the contingent period corresponds with a key breakpoint in history, while the deterministic pattern corresponds with a series of reactions that logically follow from this breakpoint” (Mahoney, 2000: 535).

La principal diferencia entre ambas secuencias es la lógica que sigue el proceso generado a partir de la *critical juncture*: mientras que en el caso de las secuencias de *self-reinforcing* los eventos posteriores se caracterizan por reforzar y reproducir la institución a lo largo del tiempo, en el caso de las secuencias reactivas los eventos posteriores, aunque son consecuencia o derivación de la *critical juncture*, puede que no la refuercen sino que la transformen e incluso tiendan a hacer reversible el cambio

iniciado, regresando a la situación similar a la continuidad del punto anterior a su aparición.

En el análisis concreto del surgimiento y evolución de una institución, siguiendo las dinámicas de *path dependence*, puede identificarse una combinación de ambos tipos de secuencias. Las particularidades en cuanto a la caracterización de la *critical juncture* que da origen al surgimiento de ambas, por ejemplo, puede encontrarse en un mismo caso, puesto que la adopción de un determinado arreglo institucional (origen de una *self-reinforcing sequence*) puede darse como resultado de una determinada ruptura en una evolución histórica (origen de una *reactive sequence*). Los nuevos ajustes institucionales que derivan de determinados cambios en el entorno, especialmente si son resultado de un impacto directo producido externamente, pueden combinar fácilmente los rasgos característicos de las dos tipologías de secuencias. Por otro lado puede resultar plausible que determinados cambios que se deriven de una determinada coyuntura crítica, como consecuencias lógicas de la nueva articulación institucional generada, tiendan reforzar su configuración inicial o, incluso transformándola, vengán a consolidar la adaptación o ajuste necesario para su mantenimiento a lo largo de un sendero de dependencia.

Estas apreciaciones no pretenden cuestionar la conveniencia de la distinción sino destacar la complementariedad de determinados argumentos contenidos en ambas tipologías. Lo relevante es la lógica subyacente o predominante en la cadena de eventos que suceden al surgimiento de una *critical juncture* y que conforman el sendero de dependencia por el que discurre la evolución posterior de la institución. Así, mientras en las secuencias de *self-reinforcing* se destacan los elementos que explican la pervivencia del nuevo ajuste institucional generado a partir de la *critical juncture*, con las secuencias de carácter reactivo se enfatiza la capacidad del cambio introducido para generar unas consecuencias o derivaciones a modo de reacción, marcando distancias respecto a la trayectoria precedente, sin que ello signifique el mantenimiento del ajuste establecido en la *critical juncture* o punto de cambio de dirección.

Para completar el esquema conceptual y analítico para abordar las dinámicas de *path dependence*, y una vez considerada la conceptualización de la *critical juncture* y de las secuencias que se derivan de su aparición, cabe referenciar los mecanismos de reproducción y mantenimiento.

Estos mecanismos explican uno de los principales rasgos de las instituciones que se configuran a través de un sendero de dependencia, esto es, su capacidad de persistir en ausencia de las tensiones o causas que originaron su aparición. Una primera distinción parte de considerar la rapidez con la que se activan los mecanismos de reproducción de la institución (Mahoney, 2000). Se pueden diferenciar así unas instituciones que desarrollan rápidamente los mecanismos de reproducción y que son capaces aprovechar las oportunidades o dinámicas ofrecidas por el arreglo institucional de partida, desarrollando secuencias de *self-reinforcing* hacia un determinado sendero. En contraposición, aquellas instituciones que desarrollan los mecanismos de reproducción de forma más pausada o gradual, aunque siguen condicionadas por los eventos que dieron lugar a su aparición, pueden no ser capaces de mantenerlos a medio y largo plazo. Ello en buena medida porque los mecanismos de reproducción no se activaron con suficiente agilidad o rapidez para capitalizar la caracterización inicial del arreglo en que se basaba la institución.

El análisis de los mecanismos de reproducción institucional asociados a las dinámicas de *path dependence* deben vincularse a la perspectiva con la que se define el proceso. Se distinguen así dos aproximaciones al concepto de *path dependence*, en la línea de lo comentado para el neoinstitucionalismo: la aproximación “racional” y la aproximación “cultural”. Desde ambas perspectivas se considera el concepto con distintos énfasis y de ello derivan diferentes estrategias de investigación. Si en los estudios neoinstitucionalistas elaborados con un enfoque próximo a la elección racional se destaca la funcionalidad de la institución para explicar su surgimiento, cristalización y posterior mantenimiento a través del sendero de dependencia, desde las aproximaciones culturalistas se destaca la visión histórica, preguntándose sobre el punto de partida y sobre los mecanismos que han incidido en su mantenimiento más allá de los condicionantes que explicaron su surgimiento. Se contraponen así los conceptos de “*equilibrium order*” y de “*historical process*” (Thelen, 1999).

Esta consideración también se refleja en los mecanismos de mantenimiento y reproducción de un determinado sendero de dependencia. En el caso más cercano al enfoque “racional” se pondera especialmente la funcionalidad de la institución y su papel en la coordinación entre los implicados, que facilita que los actores tiendan a adaptar sus estrategias para mejorar sus resultados, lo que redundaría en un fortalecimiento de la propia institución. Desde otros enfoques se destacan los efectos distributivos de las instituciones, especialmente en cuanto a la dimensión de poder se refiere y cómo, al crear determinados equilibrios entre diferentes actores, los beneficiados tienden a utilizar esa ventaja para generar dinámicas que favorezcan su mantenimiento y extensión (Pierson, 2000).

Desde la perspectiva neoinstitucionalista, el análisis de los mecanismos de reproducción “*is concerned with a type of discontinuous political change in which critical junctures ‘dislodge’ older institutional patterns*” (Collier and Collier, 2002: 36). A partir de esta ruptura, Mahoney (2000) identifica diferentes tipos de explicaciones de los senderos de dependencia según los mecanismos de reproducción y cambio institucional que se produzcan.

Cuadro II.2. Tipología de explicaciones de los procesos de *path dependence* a partir de los mecanismos de reproducción y cambio.

TIPO DE EXPLICACIÓN	UTILITARISTA - RACIONAL	FUNCIONALISTA	DIMENSIÓN DE PODER	LEGITIMACIÓN
MECANISMO				
MECANISMOS DE REPRODUCCIÓN	La institución se reproduce a través de análisis coste-beneficio realizados por los actores	La institución se reproduce porque cumple con una funcionalidad en el sistema en que se encuentra	La institución se reproduce porque está apoyada por un grupo de actores	La institución se reproduce porque los actores consideran que es conveniente y apropiada
MECANISMOS DE CAMBIO	Presiones competitivas de instituciones alternativas; procesos de aprendizaje	Cambios producidos exógenamente que transforman las necesidades del sistema	Debilidad de las élites que apoyaban la institución y refuerzo de los grupos contrarios	Cambios en los valores y creencias subjetivas de los actores.

Fuente: Elaboración propia a partir de Mahoney (2000).

En las explicaciones de carácter utilitarista se centra la atención en cómo los actores optan racionalmente por reproducir una determinada institución en la medida que sus potenciales beneficios superan los costes de su adopción. El cambio y la transformación institucional se producen, en consecuencia, cuando dejan de existir los citados beneficios o, a través de un proceso de aprendizaje, los actores valoran otras alternativas. Como se comentó anteriormente, este tipo de argumentos resulta de más difícil aplicación en el sector público que en un entorno de mercado, especialmente porque en el primer caso resulta más complicado para los actores “racionales” evaluar los costes y beneficios de los posibles impactos que se derivarían de la implantación de determinadas instituciones.

Las explicaciones de carácter funcional centran su atención en el papel que cumple una determinada institución en relación con el sistema social en el que se integra (en términos de integración, adaptación, supervivencia). Desde este enfoque se destaca la funcionalidad como “causa” de reproducción institucional, y ello a pesar de considerar, siguiendo la lógica de sendero de dependencia, que la aparición de la institución obedeció a razones contingentes y no funcionales. En otros términos, en este tipo de argumentos la funcionalidad reemplaza la idea de eficiencia y coste-beneficio presente en las explicaciones utilitaristas comentadas anteriormente. En cuanto a los procesos de cambio, desde este tipo de explicaciones se recurre a la aparición de presiones externas que provocan alteraciones importantes en los equilibrios del sistema, modificando la funcionalidad que cumplía la institución analizada.

En cuanto a las explicaciones vinculadas a la dimensión de poder, destaca el énfasis en el efecto de la institución sobre el equilibrio entre los actores existente en un determinado sistema u organización. Aunque originada por razones de carácter contingente, la institución favorece determinados grupos en detrimento de otros, y es a partir de este nuevo equilibrio que surgen las presiones del grupo favorecido para desarrollar y reforzar la institución que los beneficia. Esta perspectiva surge de considerar la naturaleza conflictual del proceso de configuración y reproducción institucional, en la que compiten diferentes actores con intereses contrapuestos. Precisamente este carácter conflictual se concibe como un motor de cambio y transformación de las instituciones, cuya alteración se explicaría por el refuerzo de determinados grupos opuestos al equilibrio vigente o por la transformación del grupo líder que considera oportuno modificar la institución para mantener su posición.

En las explicaciones basadas en la legitimación, la reproducción institucional parte de las orientaciones, valores y creencias de los actores implicados sobre la conveniencia y adecuación de la institución. Se trata de una opción voluntaria, que puede materializarse desde un apoyo activo a una aceptación pasiva, que considera que la institución es la más apropiada para orientar y estructurar las relaciones en un determinado entorno. En esta perspectiva se sitúan las aportaciones neoinstitucionalistas vinculadas a la denominada aproximación “cultural”, en la que aquello que se acepta y se da por hecho pesa más que los cálculos racionales de utilidad, la funcionalidad de la institución en el sistema o su apoyo por parte de determinados grupos con poder para mantener la institución.

Con los argumentos basados en la legitimación se considera que el funcionamiento de la institución tiende a generar unas dinámicas que favorecen su pervivencia, y en las que los precedentes iniciales sobre que es aquello apropiado marcan decisiones futuras

acordes, que tienden a reforzar el sendero de dependencia establecido. Los procesos de cambio institucional se explican, desde esta perspectiva, por la aparición de inconsistencias en la diversidad de perspectivas y percepciones del entramado de actores vinculados a la institución, que facilitan el surgimiento de nuevos esquemas mentales y valorativos sobre qué se considera apropiado, favoreciendo la interrupción de las dinámicas de reproducción precedentes.

Como puede observarse, los diferentes tipos de explicaciones presentadas, en tanto que categorías analíticas, pueden y deben utilizarse de forma combinada en el estudio de los procesos concretos de mantenimiento y reproducción institucional a través de dinámicas de sendero de dependencia. Cabe apuntar, sin embargo, que la utilización de un tipo u otro de explicaciones permite enfatizar diferentes elementos del proceso y, por lo tanto, debe valorarse su conveniencia y adecuación al tipo de institución analizada, así como al entorno en el que esta se desarrolla.

En todo caso, en la utilización combinada de los diferentes tipos de explicaciones de los procesos de reproducción institucional asociados a dinámicas de sendero de dependencia, resulta destacada la presencia de determinados ciclos o efectos de “retroalimentación” que favorecen precisamente la pervivencia de la institución. En el análisis de estos ciclos se centra el concepto de *increasing returns* o rendimientos crecientes, en una acepción amplia no únicamente vinculada a la perspectiva economicista que puede asociarse al concepto. La consideración de los rendimientos crecientes permite completar la reflexión introducida sobre las dinámicas de sendero de dependencia, recuperando sus rasgos distintivos y complementando su valoración de cara a vehicular el análisis de las instituciones.

El análisis de Arthur (1994) sobre las condiciones que favorecen el desarrollo de dinámicas de “rendimientos crecientes” en la utilización de determinadas tecnologías se ha considerado válido para caracterizar determinados contextos sociales y para el análisis de las instituciones (North, 1991). Realizando una adaptación de los rasgos apuntados por Arthur (1994), se definen cuatro factores que inciden sobre la configuración de dinámicas de rendimientos crecientes:

- a) Los costes fijos o la importante inversión realizada al tomar una determinada opción, por lo que implica de desarrollo de una estructura adecuada, de la incorporación de unos conocimientos asociados y por el establecimiento de procesos de trabajo coherentes con el modelo.
- b) Los efectos de aprendizaje, en especial en sectores intensivos en conocimiento. La adopción de una determinada alternativa implica incorporar una serie de procesos de aprendizaje para su desarrollo que, a su vez, generan una importante tendencia a mantener la opción seleccionada o a introducir variaciones incrementales en ella, en lugar de abandonarla. Como indica Pierson, “*with increasing returns, actors have strong incentives to focus on a single alternative and to continue down a specific path once initial steps are taken in that direction*” (2000: 254). En otros términos, y siguiendo los argumentos explicativos vinculados a la legitimación (Mahoney, 2000), se pueden asociar los procesos de aprendizaje vinculados a la puesta en marcha y al desarrollo del modelo a procesos de socialización de los agentes implicados, que tenderán a incrementar su adhesión, legitimando al mismo tiempo la opción tomada.

- c) Los efectos de coordinación, vinculados a la generación de lo que los economistas denominan externalidades positivas, y referidas tanto al interior de la organización o sistema en el que se encuentra la nueva institución como a las relaciones con su entorno. En términos de explicaciones asociadas a la funcionalidad (Mahoney, 2000), podría establecerse que estos efectos tienen que ver con el papel que cumple la institución en relación con el sistema en el que se integra, facilitando o resolviendo determinados ajustes entre agentes. Ello resulta especialmente visible en sistemas que comparten una determinada institución, cuya extensión en términos de isomorfismo institucional facilita el intercambio y la coordinación entre agentes, contribuyendo asimismo a incrementar su legitimación (DiMaggio and Powell, 1991).
- d) Las expectativas adaptables, a partir de los citados efectos de coordinación con otros agentes, referidas al proceso de ajuste de los objetivos y metas en función del entorno institucional dentro de los márgenes establecidos por el sendero de dependencia. Así, este proceso de adaptación al contexto facilita de nuevo la generación de rendimientos crecientes que tienden a reforzar la institución.

Estos cuatro rasgos se ven reforzados en contextos de compleja interdependencia social, donde *“new institutions often entail high fixed or start-up costs, and they involve considerable learning effects, coordination effects, and adaptive expectations. Established institutions generate powerful inducements that reinforce their own stability and further development”* (Pierson, 2000: 255).

En relación a estos rasgos para caracterizar las dinámicas de rendimientos crecientes en el proceso de creación de nuevas organizaciones e instituciones, Pierson (2000) apunta diversos elementos que favorecen tanto su surgimiento como su intensidad en el sector público.

En primer lugar, la elevada interdependencia de los agentes implicados y cómo las consecuencias de determinadas iniciativas dependen en buena medida de las acciones de los demás participantes. Ello comporta el refuerzo de los efectos de coordinación comentados, así como de los procesos de adaptación de expectativas.

La importancia del complejo entramado de instituciones vigentes en el sector público: *“Both formal institutions and public policies place extensive, legally binding constraints on behaviour (and) institutions induce self-reinforcing processes that make reversal of course increasingly unattractive over time”* (Pierson, 2000: 259). Esto complica los procesos de cambio, alimentando las dinámicas de autoreforzamiento y generando rendimientos crecientes que favorecen la adaptación a la institucionalidad vigente.

La posibilidad de utilizar la autoridad política y las asimetrías de poder para generar cambios o favorecer la estabilidad del entramado institucional, en la línea de lo comentado en relación a los argumentos explicativos de las dinámicas de sendero de dependencia basadas en la distribución del poder (Mahoney, 2000).

La complejidad y la ambigüedad, que muchas veces caracterizan el funcionamiento efectivo de las organizaciones del sector público, y que suelen traducirse en la inexistencia de indicadores claros sobre los resultados de las actuaciones realizadas que puedan servir para orientar los procesos de aprendizaje y mejora. En la medida que la interpretación de los resultados no es única o unidireccional, se favorece la generación

de determinados esquemas mentales que favorecen la gestión de la información disponible en aras de reforzar los equilibrios existentes y, con ello, favorecer las dinámicas de rendimientos crecientes. Con conexiones directas con los procesos de isomorfismo institucional por presión normativa (DiMaggio and Powell, 1991), este elemento se relaciona con la existencia de grupos que favorecen el predominio de un determinado discurso o visión de la realidad interorganizativa que orienta la toma de decisiones posterior. Sobre ello, Pierson apunta que *“once established, basic outlooks on politics, ranging from ideologies to understandings of particular aspects of governments or orientations toward political groups or parties are generally tenacious. They are path dependent”* (2000: 260). De todo ello se deriva, además, la dificultad para desarrollar verdaderos procesos de aprendizaje.

Además, las dinámicas de rendimientos crecientes se producen con especial intensidad en el sector público en la medida que los actores suelen operar con horizontes temporales relativamente cortos. La importante rotación de los efectivos de las posiciones directivas no propicia estrategias a medio y largo plazo, lo que comporta que tiendan a adecuarse a las dinámicas preexistentes en lugar de promover su transformación. Si a ello se añade la percepción del cambio de sendero de dependencia como una actuación que genera elevados costes (y resistencias) a corto plazo y tan solo beneficios (inciertos) a medio y largo, el resultado es la continuación del modelo existente, generando rendimientos crecientes por el horizonte temporal de los agentes implicados en su desarrollo. Extrapolando la apreciación realizada por B. Geddes, *“(…) discount rates tend to be high (...) in other words, the unstable political environment forces rational politicians in office to concentrate on activities that lead to quick results and immediate rewards”* (1994: 13).

Otro elemento que también contribuye a intensificar las dinámicas de rendimientos crecientes en el sector público es la clásica tendencia de las instituciones políticas a favorecer el status quo. Como indica Pierson (2000), frente a la propensión al cambio de las instituciones vinculadas al sector privado, en el sector público predomina la vocación de permanencia en la medida que se pretende con ello reducir la incertidumbre política, promoviendo la estabilidad para ofrecer una “seguridad jurídica” que favorezca el funcionamiento del sistema en su conjunto. Con esa vocación se diseñan unas instituciones que buscan limitar y orientar los márgenes de actuación de los agentes implicados, soportadas con mecanismos que actúan como obstáculos al cambio institucional.

Con esta visión general del concepto de sendero de dependencia, desde las coyunturas críticas con las que surge hasta las secuencias que de ellas se derivan, y los mecanismos de reproducción y cambio, se configura el marco analítico con el que se pretende analizar la permanencia de las instituciones objeto de estudio.

2.3.3.- Transformación institucional: alcance del cambio y la continuidad del modelo.

Complementando la aproximación conceptual a los procesos de configuración y desarrollo de las instituciones, en esta sección se introducen diversos conceptos asociados a las dinámicas de transformación institucional, ofreciéndose posteriormente un gráfico de síntesis de las aportaciones neoinstitucionalistas al modelo analítico que se propone.

Uno de los principales rasgos distintivos de las instituciones, tal como se apuntó en su conceptualización y al comentar sus procesos de configuración y desarrollo, es su tendencia a la estabilidad y al mantenimiento, reproduciendo el equilibrio inicial. Desde este enfoque se tienden a destacar los elementos vinculados a la continuidad de las instituciones, mientras que surgen ciertas dificultades para explicar los procesos de cambio de las mismas.

A pesar de esta tendencia predominante, sin embargo, aparecen diversos argumentos para explicar los procesos de adaptación de las instituciones. La explicación de las transformaciones suele combinar procesos lentos de búsqueda y modificación paulatina de la institución para afrontar nuevas situaciones o cambios incrementales en su entorno, con procesos de cambio abrupto o *punctuated equilibrium* (en términos de Krasner, 1984), que en periodos concretos interrumpen las dinámicas de reproducción institucional.

En cuanto a la primera acepción, Thelen and Steinmo (1992) introducen el concepto de “dinamismo institucional” referido a los procesos de adaptación a través de los cuales instituciones latentes se convierten en relevantes o cuando instituciones existentes se adecuan a distintos fines, en escenarios en los que aparecen nuevos actores.

La segunda acepción enfatiza la influencia de los cambios en el entorno de la organización como origen y catalizador de los procesos de cambio institucional abrupto o discontinuo. Desde esta concepción de las instituciones no hay equilibrios eficientes generales sino tan solo equilibrios locales o, en términos de estabilidad, equilibrios discontinuos (Sanz Menéndez, 1997). En este tipo de argumentos, sin embargo, aparecen ciertos problemas respecto al locus explicativo y al papel de las instituciones. Si las instituciones son variables independientes que contribuyen a explicar los resultados de la interacción de los distintos actores en periodos de estabilidad, en situaciones de cambio pasan a ser variables dependientes, conformadas por la actuación de esos mismos actores implicados. En otros términos, tal como indican Thelen and Steinmo, “at the moment of institutional breakdown, the logic of the argument is reversed from ‘institutions shape politics’ to ‘politics shape institutions’” (1992: 15). La asunción de estos problemas explicativos pasa por asumir la interdependencia entre ambos elementos, aunque en momentos diferentes.

El análisis a nivel más concreto permite ejemplificar lo evidente de esta interacción, donde la dependencia mutua entre actuaciones emprendidas por los actores y las constricciones y el direccionamiento ejercidos por las instituciones, contribuye a explicar tanto su evolución como su configuración actual. Aunque ello incrementa la complejidad del modelo explicativo, su consideración permite enriquecer la capacidad descriptiva y analítica en su aplicación a la realidad de las administraciones públicas. En todo caso cabe apuntar lo diacrónico de la relación, esto es, que en determinados momentos, y bajo determinadas circunstancias, las instituciones entran en situaciones de inestabilidad que favorecen su transformación y cambio.

Esta doble dirección de la influencia entre instituciones y actores implicados también se produce en la relación entre instituciones y entorno de referencia. Si los procesos de isomorfismo institucional responden a una situación en la que la institución tiende a adaptarse al entorno, cabe considerar que esta misma institución también intenta incidir

sobre el medio en el que se encuentra. Ello es especialmente patente en el caso de las instituciones asociadas a organizaciones que ocupan puestos de “liderazgo” en el entorno en el que se encuentran, ya sea por sus dimensiones, por su carácter innovador o por su imagen, y que las convierte en referentes para el resto de agentes implicados.

Manteniendo estas premisas aparecen distintos elementos vinculados al análisis de los procesos de cambio institucional. Así por ejemplo, el desajuste entre los valores de la institución y los que predominan en su entorno de referencia suele ser un catalizador del cambio. El desacuerdo o la diferencia dentro de la propia institución, entre diferentes interpretaciones de la “lógica de lo apropiado” que ésta configura, también puede constituir el punto de partida de un proceso de transformación institucional.

Otro ejemplo se refiere a los procesos de aprendizaje que se desarrollan en el marco de las instituciones, para adecuar el tipo de respuestas a las nuevas situaciones que se plantean. Aunque las instituciones facilitan un conjunto de respuestas a las distintas situaciones que deben afrontar los actores, las transformaciones en el entorno suelen activar los procesos de adaptación para modificar sus rutinas y procesos (Levitt and March, 1990). En esta categoría se incluirían las dinámicas de isomorfismo institucional comentadas en el apartado anterior referido a la formación y diseño de las instituciones. En estos procesos de aprendizaje y adaptación también juegan un papel destacado las ideas o corrientes de pensamiento que tienden a definir aquello que se consideran “buenas prácticas”, legitimando ciertas vías de acción en detrimento de otras (Hall, 1992). Estas ideas son uno de los principales estímulos para la denominada innovación institucional.

Si el dinamismo institucional destacaba el carácter incremental de las transformaciones institucionales, los procesos de equilibrio discontinuo introducían la posibilidad de modificaciones de mayor alcance y en menor lapso de tiempo. A través de ambos procesos, aunque con distintos ritmos y contenidos, pueden producirse transformaciones institucionales. Desde esta perspectiva analítica, sin embargo, y dado el carácter esencialmente estable de las instituciones, se introduce el concepto de innovaciones limitadas o “*bounded innovations*” (Weir, 1992). Este concepto parte de considerar que la combinación de las nuevas ideas con el conjunto de interrelaciones que se dan en el seno de la institución es lo que permite generar innovaciones limitadas. Estos procesos se conciben atendiendo a la persistencia de las instituciones, considerando que aunque éstas crean las oportunidades para la innovación, también establecen sus límites.

Estos cambios, por otro lado, y siguiendo la orientación neoinstitucionalista destacada, no deben presuponerse necesariamente funcionales y apuntándose, además, que suelen obedecer más bien a la coincidencia de diversos flujos de actividad y de oportunidades para la acción que no a una actividad previamente planificada (Thelen and Steinmo, 1992; Cohen, March and Olsen, 1972).

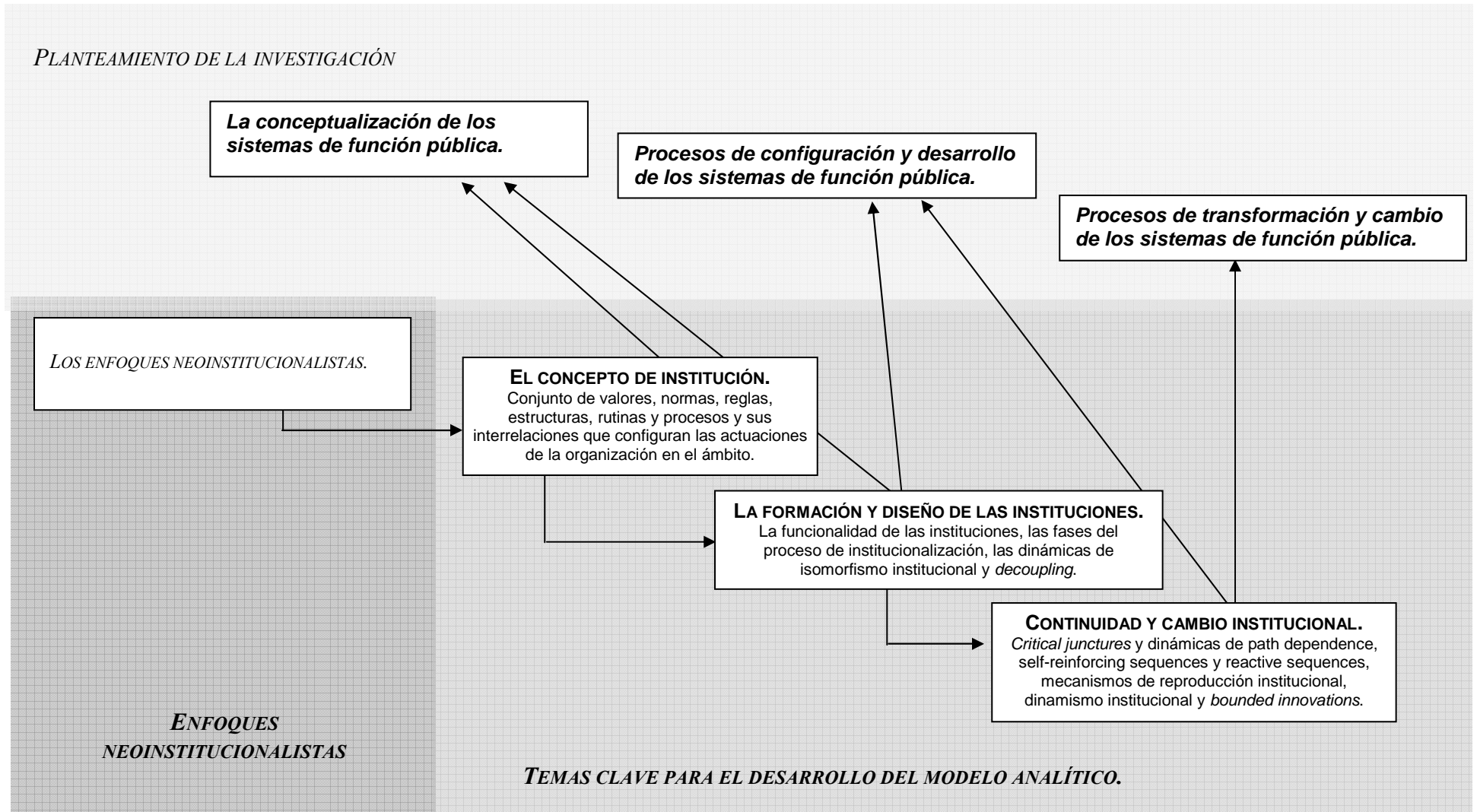
En esa misma línea cabe recordar que el origen de los senderos de dependencia que suelen marcar la evolución de muchas instituciones se encuentra en las ya comentadas *critical junctures* (Collier and Collier, 2002), concebidas también como confluencia de diversos flujos o elementos que favorecen el cambio institucional. Estos autores explican, a modo de ejemplo de la utilización de este concepto, la ausencia de cambio en los modelos de gobierno de América Latina a lo largo del siglo XX debido a la “falta

de encuentro” entre diversas presiones internas y externas que, con carácter aislado, apuntaban en dicha dirección.

El siguiente gráfico (Gráfico II.2) presenta los principales conceptos de la perspectiva neoinstitucionalista que se incluyen en el modelo analítico, a partir del planteamiento de la investigación que se ha realizado.

Siguiendo ese esquema, y a modo de concreción del modelo, se combinan los argumentos vinculados a la conceptualización de los sistemas de función pública en tanto que instituciones con los referidos a sus procesos de configuración y desarrollo, y los vinculados al diseño y cambio institucional.

Gráfico II.2. Planteamiento de la investigación (II): temas clave y conceptos destacados desde la perspectiva neoinstitucionalista.



Atendiendo al planteamiento de la investigación, los argumentos sobre los procesos de transformación institucional aportan un interesante potencial explicativo para dar cuenta de la continuidad de las instituciones, así como para indagar sobre sus variaciones de carácter incremental orientadas a mejorar su adaptación al entorno de referencia. Sin embargo, desde esta perspectiva se registran ciertas debilidades para interpretar modificaciones de mayor alcance o, como mínimo, para explicar el resultado, en un sentido u otro, de las situaciones que se generan a partir de la confluencia de determinados elementos o flujos que apuntan al cambio.

La referencia a las situaciones de cambio potencial, como momentos en que se produce una alteración del equilibrio existente (por causas exógenas o endógenas a la propia institución) que potencialmente podrían promover o provocar un cambio substancial en el modelo vigente, conduce a la introducción de una aproximación complementaria a las aportaciones neoinstitucionalistas.

Es por ello que se propone complementar los elementos introducidos desde la perspectiva neoinstitucionalista con la incorporación de otra aproximación que, en coherencia con el modelo explicativo, permita incorporar una visión dinámica de los procesos de transformación institucional. Se propone para ello introducir elementos propios del análisis de políticas públicas para explicar el surgimiento y los resultados de las situaciones de cambio potencial en la orientación de las políticas vigentes, complementando la visión de los elementos de carácter más estructural aportados por desde perspectiva neoinstitucionalista.

II.3.- El análisis de políticas públicas y los sistemas autonómicos de función pública.

La incorporación de la perspectiva del análisis de políticas públicas al modelo analítico pretende complementar la visión de los elementos de carácter más estructural y de variación incremental con la introducción de los elementos de carácter más dinámico y las oportunidades de cambio más acusado, así como sus resultados. Aunque pueda parecer que ello va en detrimento de cierta simplicidad y “elegancia” del modelo resultante, la opción tomada responde a la voluntad de incrementar su capacidad descriptiva y analítica, especialmente de cara a su aplicación a un ámbito como el de las administraciones públicas.

II.3.1.- Los sistemas de gestión de recursos humanos y políticas públicas: el análisis de las situaciones de cambio potencial.

Si uno de los elementos destacados desde el neoinstitucionalismo era la vocación de permanencia que presentaban las instituciones, proporcionando estabilidad y continuidad a las interrelaciones que se daban en su seno, con la perspectiva del análisis de políticas públicas se introducen un conjunto de elementos vinculados al surgimiento y desarrollo de situaciones de cambio potencial, ofreciendo pautas para interpretar sus resultados.

El análisis de políticas públicas es un campo especialmente amplio, con múltiples enfoques y áreas concretas donde éstos se han aplicado, y que cuenta actualmente con una destacada tradición en nuestro país. Tanto por ese mayor grado de desarrollo como por su papel en el modelo analítico que se plantea, la presentación de esta perspectiva de análisis se realiza de un modo más sucinto que para el caso del neoinstitucionalismo.

Atendiendo a dicho planteamiento, y sin ánimo de exhaustividad, la multiplicidad de enfoques desarrollados en este ámbito pueden clasificarse en dos grupos, uno basado en el análisis de las fases de elaboración de las políticas públicas y otro más centrado en sus elementos constitutivos, aunque ambos van, indisociablemente unidos. En el primer grupo que plantea el análisis de las distintas fases de desarrollo del ciclo de políticas públicas destacan referentes como I. Meny y J-C. Thoenig (1992), Ch. E. Lindblom (1991), J. L. Pressman y A. Wildawsky (1998) o W. Parsons (1995), además de estudios más cercanos como los de J. Subirats (1994 y 1989) o Baena del Alcázar (2000), entre otros. En el segundo grupo, centrado en el análisis de elementos constitutivos de las políticas públicas tales como el papel de los actores y las redes de actores o las instituciones presentes en las arenas políticas, destacan aportaciones como las realizadas por D. L. Weimer (1992), F. Scharpf (1997), J. Subirats (1992), J. Jordana (1993) o también Baena del Alcázar (2000). En cuanto a su extensión y aplicación concreta a distintos sectores de políticas públicas cabe destacar obras como las de R. Gomà y J. Subirats (1998 y 2001), R. Gallego, R. Gomà y Subirats (2002 y 2003), J. Subirats y R. Gallego (2002), Q. Brugué y R. Gomà (1998), M. Grau y A. Mateos (2002), D. Sancho (1999), J. Jordana y D. Sancho (1999), entre otros.

Desde este esbozo sobre la situación y diversidad de la perspectiva de análisis, y considerando el carácter con el que se plantea su incorporación al modelo analítico, se centra la atención en el segundo grupo de enfoques identificado, es decir, a aquellos más centrados en los elementos constitutivos de las políticas públicas. Esta opción combina, necesariamente, algunas referencias a las fases, especialmente a las iniciales de definición del problema y de configuración de la agenda, aunque el énfasis se sitúa en los elementos que las componen, en clara correspondencia con los señalados desde la perspectiva neoinstitucionalista. Como indican Gomà y Subirats, *“la formulación de políticas incorpora una dimensión procesal en la que cristalizan los aspectos de estilo (de políticas públicas): (...) la plasmación institucional de las reglas del juego y la dinámica de interacciones entre los actores de la red”* (1998: 389). La integración de ambas perspectivas se plantea además a partir del análisis en concreto de las políticas orientadas a transformar las dinámicas vigentes, asociándose así a los procesos de cambio de las instituciones.

Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que la introducción de este enfoque complementario significa atender, además de a los rasgos característicos y estructurales del sistema analizado, a las denominadas situaciones de cambio potencial de la institución que lo define. Estas situaciones se conciben como escenarios propios de las etapas iniciales de la política pública cuyo análisis, a través de los elementos constitutivos considerados en el modelo, permite dar cuenta del tipo de resultados que cabe esperar.

A partir de esta formulación, para la incorporación de la perspectiva del análisis de políticas públicas se propone una adaptación del modelo compuesto desarrollado por M.

Barzelay (2000) a partir de Kingdon (1984), Baumgartner y Jones (1993) y Levitt y March (1995), que se complementará con diversas aportaciones referidas a los procesos y a los actores presentes en las de situaciones de cambio potencial. La opción por este modelo responde a su diseño orientado a explicar los procesos de cambio en las políticas a partir de la consideración de los elementos vinculados a la toma de decisiones, destacando los factores que configuran las opciones disponibles por los decisores, la agenda política, la definición del problema o las ideas que caracterizan la arena política concreta. A partir de los autores de referencia comentados, Barzelay destaca los principales factores que han incidido en el cambio (o en su ausencia) en las políticas de gestión pública.

Precisamente su grado de coincidencia con el objeto de estudio de la investigación es otro punto a favor para considerar dicho referente para construir el modelo analítico propuesto. Considerando sus aportaciones, se definen las políticas de gestión pública como el conjunto de actuaciones emprendidas de cara a incidir sobre los diversos ámbitos de gestión de las administraciones públicas, tales como las reglas y procesos de funcionamiento, la estructura orgánica, los recursos humanos, los recursos financieros y el presupuesto, y la auditoria y la evaluación del conjunto. Dentro de esta categoría, por lo tanto, se ubicarían las políticas orientadas a incidir sobre la gestión de recursos humanos de las administraciones de las comunidades autónomas.

En los siguientes apartados se presentan más en detalle los elementos más destacados de los referentes de partida para, posteriormente, complementarlos con diversos factores ligados tanto a los procesos como a los actores, completando así el modelo analítico en su vertiente de políticas públicas, para su aplicación al análisis de las situaciones de cambio potencial.

II.3.2.- Los modelos de referencia del análisis de las políticas públicas.

En este apartado se comentan los principales elementos destacados de cada uno de los referentes considerados, de cara a su incorporación al modelo analítico que se propone, atendiendo a los objetivos y planteamiento de la investigación.

3.2.1.- La configuración de la agenda y la confluencia de los flujos de problemas, política y políticas: el modelo de Kingdon.

El modelo desarrollado por Kingdon en su obra *Agenda, Alternatives and Public Policies* (1984) permite analizar las decisiones con relación a las políticas, especialmente en la fase pre-decisional donde se determinan los temas que acceden a la agenda y las soluciones alternativas que se consideran.

En ese modelo, el autor distingue entre la agenda gubernamental, en la que se discuten una amplia variedad de temas y se ofrecen opciones alternativas para afrontarlos, y la agenda decisional, como aquella de la que efectivamente resultan decisiones que se traducirán en la acción de los poderes públicos. En la determinación de los temas y cuestiones planteadas en la agenda pública destacan las fases de configuración de la agenda (entrada de nuevos temas a los que prestan atención los poderes públicos) y de

especificación de alternativas (en cuanto a la oferta de respuestas o soluciones a los temas contemplados). Para ambas fases Kingdon destaca el papel diferencial que ejercen tanto (a) los procesos como (b) los participantes o actores en la política pública.

En cuanto a los procesos, la evolución, en muchos casos paralela, de la configuración de la agenda y de la especificación de alternativas viene determinada por la interacción de una serie de factores, que Kingdon agrupa en tres “flujos”:

- Reconocimiento de problemas (flujo de problemas), en referencia a los factores que inciden en la configuración de la opinión sobre el problema o tema a afrontar. Según la interpretación o el significado que se le otorgue mayoritariamente variará tanto la dimensión del problema que se aborda como el tipo de soluciones que se podrán contemplar posteriormente como adecuadas.
- Generación de propuestas políticas (flujo de políticas), referido a los factores que inciden sobre las ideas que orientan la actuación sobre un determinado problema y las soluciones vinculadas que se toman como alternativas plausibles.
- Aparición de acontecimientos políticos (flujo de política), referido a los factores que inciden en cómo los cargos políticos se plantean la actuación sobre determinados temas o cuestiones, a partir de su propia lógica en un proceso paralelo.

El autor considera estos tres flujos como independientes, en la medida que cada uno de ellos desarrolla su propia lógica e incide de forma diferente sobre el proceso de formación de la agenda. Sin embargo existen claras conexiones entre los tres flujos, puesto que la definición del problema condiciona el tipo de políticas a considerar, la formulación ex-ante de ciertas soluciones puede llevar a redefinir determinados problemas, y la situación de la esfera política determina ciertos ciclos de atención a determinados problemas.

El flujo de problemas y el flujo de política son especialmente importantes en la fase de configuración de la agenda (consideración de los temas a tener en cuenta), mientras que el flujo de políticas se revela especialmente destacado en la fase de especificación de alternativas. La participación de los distintos agentes, ya sean visibles u ocultos, resulta importante en ambas fases, especialmente la intervención de aquellos que actúan como emprendedores de la política.

La coincidencia de los flujos de problema, políticas y política determina lo que Kingdon denomina *policy window*. La idea de *policy window* se asocia a la oportunidad para que un tema se introduzca en la agenda decisional, a partir de la coincidencia de recursos, ideas, voluntad de actuación y no constreñimientos a esta acción. El autor distingue además los conceptos de *problem window*, como un nuevo problema que crea la oportunidad para introducir una acción encaminada a resolverlo, y *political window*, como un cambio en la esfera política que crea la oportunidad de destacar un problema y ofrecer una solución al respecto.

En cuanto a los participantes, se distinguen los denominados actores visibles de los ocultos, en referencia a su mayor o menor visibilidad ante la opinión pública, contrastando por ejemplo los políticos que abogan decididamente por un tema (visibles) frente a los técnicos y especialistas, tanto internos como externos a las administraciones, que promueven propuestas concretas para afrontar determinadas cuestiones (ocultos). Dado el carácter del objeto de estudio analizado, resulta especialmente relevante

considerar el papel de ambos en el acceso del tema a la agenda política. Con relación a ambos aparece el concepto de la *network* de actores que se desarrolla tanto alrededor de la configuración de la agenda como en la especificación de alternativas.

Entre los actores o participantes se introduce la categoría de los “emprendedores”, como agentes dispuestos a invertir recursos para promover ciertas políticas, a partir de su introducción en la agenda y su apoyo para la posterior progresión, aprovechando o intentando generar una situación de *policy window*. Sin embargo, los emprendedores también aparecen en las otras fases de desarrollo inicial de la política. En la fase de configuración de la agenda, los emprendedores tratan de incidir en el flujo de problemas, destacando indicadores que permitan convertir el tema en prioritario, proponiendo una determinada definición del problema a afrontar y construyendo símbolos y visiones determinadas que se asocien a las actuaciones a desarrollar respecto a la cuestión. Asimismo, en lo que atañe a la especificación de alternativas, los emprendedores participan promoviendo análisis y diagnósticos del problema que desean destacar, asociándolos a propuestas de actuación al respecto y conectando con los distintos participantes que forman la *policy community* del ámbito.

El papel de este tipo de actores resulta clave en la confluencia de los flujos de problema, política y políticas, y así, “*entrepreneurs perform the function for the system of coupling the previously separate streams. They hook solutions to problems, proposals to political momentum, and political events to policy problems (...) Without the presence of an entrepreneur, the linking of the streams may not take place. Good ideas lie fallow for lack of an advocate. Problems are unsolved for lack of a solution. Political events are not capitalized for lack of inventive and developed proposals* (Kington, 1984: 191).

Este conjunto de elementos, especialmente centrados en la fase inicial de definición e introducción de un tema en la agenda, ofrece un instrumental adecuado complementar el modelo analítico, especialmente en lo que se refiere a llamar la atención de los poderes públicos para transformar las dinámicas vigentes en una ámbito.

3.2.2.- Los escenarios de cambio, la imagen del tema y los ámbitos de decisión: el modelo de Baumgartner y Jones.

También centrado en el proceso de desarrollo de políticas públicas, el planteamiento desarrollado por Baumgartner y Jones en su obra *Agendas and Instability in American Politics* (1993) presenta una aproximación complementaria al análisis de los factores que inciden en la introducción del tema en la agenda de los poderes públicos, con especial atención a las redes de actores y los escenarios de cambio.

Un concepto destacado de este modelo es el de subsistema político (*policy subsystem*), entendido como la estructura responsable del desarrollo de la política pública, junto con los acuerdos y relaciones informales que rigen las dinámicas participativas en los ámbitos donde se toman las decisiones. En la medida que el subsistema político permanezca estable, esto es, sin alteraciones substanciales ni de sus componentes ni de sus reglas y sistemas de funcionamiento, resulta difícil introducir un cambio destacado en la manera en que se procesan las políticas. Como rasgos destacados del subsistema político, Baumgartner y Jones destacan su estructura a partir de unas reglas formales e informales sobre la participación de los agentes involucrados, y el hecho de compartir

cierta manera de enfocar las políticas. Estas reglas formales e informales equivalen al concepto de institución formulado desde la perspectiva neoinstitucionalista. En este caso los autores identifican las denominadas estructuras institucionales, que se entienden como un conjunto de valores, significados, normas y procesos que permiten canalizar el conflicto y que indican qué cambios pueden producirse sin alterar los acuerdos existentes.

Siguiendo el modelo apuntado, el propio proceso de configuración de la agenda sirve como detonante de procesos de alteración del subsistema político. En este proceso de transformación se destaca el cambio en las imágenes del tema que se aborda (*issue images*), junto con el cambio en otros factores como las interrelaciones que se dan alrededor de este tema o los acuerdos existentes para gestionar la política. El concepto de imagen del tema resulta especialmente destacado como desencadenante de cambio en el subsistema político, en la medida que permite identificar tanto la organización como los procesos a desarrollar para afrontar una determinada cuestión. En este proceso las instituciones juegan un papel importante en la medida que favorecen ciertas interpretaciones o imágenes del tema abordado respecto otras posibles alternativas. Sin embargo el propio cambio de la imagen del tema puede poner en crisis las instituciones que fundamentaban la imagen anterior, favoreciendo la transformación del subsistema político y, por ende, de las propias instituciones.

El resultado de este proceso impulsa a los decisores a modificar la situación previa, redefiniendo el problema a afrontar, reordenando el denominado *policy domain* o ámbito de las políticas, entendido como la organización conceptual del proceso de desarrollo de las políticas, que refleja las creencias sobre los factores interrelacionados que inciden sobre ellas. En la medida que las competencias o actuaciones sobre una misma materia se encuentren dispersas, sin una coordinación efectiva (piénsese en la dispersión orgánica entre las unidades administrativas encargadas de controlar la nómina y los órganos que impulsan políticas de personal, por ejemplo), se podrá identificar un ámbito de las políticas segmentado. Esta dispersión orgánica resulta ser el reflejo de una concepción segmentada del ámbito de la gestión de recursos humanos en las administraciones públicas, que dificulta el desarrollo de una estrategia integral.

Esta segmentación suele traducirse en el *policy venue* o ámbito de decisión de la política, entendido como localización institucional donde se toman determinadas decisiones (reconocidas como legítimas) sobre un determinado tema. En este espacio de decisión es donde se fraguan las principales imágenes del tema que se traducirán posteriormente en decisiones sobre las actuaciones a emprender. En otros términos, este ámbito de decisión de la política equivaldría a la jurisdicción sobre el tema, en un sentido más concreto que el *policy domain*, de carácter argumentativo o conceptual.

Las interacciones entre el ámbito de decisión y el ámbito de las políticas (*policy venue* y *policy domain*) generan un sistema que se autoreforza, donde las imágenes y las concepciones del tema abordado se mantienen a lo largo del tiempo, respaldadas por la organización y la estructura decisional que tiende a perpetuarlos.

La consideración de los tres elementos comentados (el subsistema político, la imagen de la política y el dominio de la política) sirve de base para identificar dos escenarios diferenciados en cuanto a la posibilidad de introducir un cambio en las políticas. Estos escenarios son:

- a) Situación de equilibrio parcial, caracterizada por un bajo potencial de cambio en la dirección de las políticas, que habitualmente suele coincidir con una imagen del problema que no impulsa una actuación determinada sobre él y con un subsistema político y un ámbito de las políticas segmentados o dispersos, sin ningún actor que ejerza un claro liderazgo emprendedor.
- b) Situación de desequilibrio, opuesta a la anterior, donde el potencial de cambio es elevado. Esta situación se define como provisional, como una ruptura entre dos momentos de equilibrio parcial, en una secuencia que Baumgartner y Jones denominan “*punctuated equilibrium*”, recuperando el concepto de Krasner (1984).

Este conjunto de elementos permiten realizar una aproximación más global a los procesos de cambio de largo alcance, que modifican la visión sobre un determinado tema y la estructura y organización de la *policy community* que se articula a su alrededor. Este modelo también introduce de forma más explícita tanto elementos vinculados a los actores como características referidas a las instituciones que caracterizan el entorno de la política, y que contribuyen a realizar un análisis del proceso en su conjunto.

3.2.3.- El aprendizaje organizativo, las rutinas y las instituciones: el modelo de Levitt y March.

El modelo de Levitt y March (1995) se centra en el concepto de aprendizaje organizativo (*organizational learning*), entendido como el proceso que siguen las organizaciones para generar nuevas dinámicas de funcionamiento (rutinas) cuando las vigentes no responden a las aspiraciones sobre la función que deben cumplir o los resultados que deben alcanzar.

Estas dinámicas de funcionamiento se definen genéricamente como rutinas de la organización, concepto clave de este modelo, que a efectos de la presente investigación se conecta con el de instituciones. Levitt y March incluyen dentro de las rutinas “*the forms, rules, procedures, conventions, roles, strategies, and technologies around which organizations are constructed and through which they operate*” (1995: 16). Estas rutinas constituyen la memoria de la organización, representan la base del comportamiento de los distintos actores y determinan tanto los resultados obtenidos como su propia interpretación. De forma similar a las instituciones, las rutinas se transmiten a través de la socialización, la educación, la imitación, la profesionalización, el movimiento de personas y la adquisición directa. Esta consideración resulta especialmente relevante de cara a considerar sus mecanismos de reproducción y difusión. Aunque las rutinas son producto de la interacción entre los distintos actores, su extensión al conjunto de agentes implicados les otorga cierta independencia del comportamiento puntual de cada uno de ellos, por lo que tienden a sobrevivir a la rotación del personal en la medida que estén consolidadas (y también estén consolidados sus mecanismos de reproducción).

En el proceso de cambio e innovación en estas rutinas, los mecanismos de aprendizaje que se destacan son el aprendizaje directo, a partir de las propias experiencias y rutinas establecidas en la organización, y el aprendizaje a través de las experiencias de las demás organizaciones del entorno de referencia. El aprendizaje a partir de las experiencias de los actores del entorno de referencia cobra especial importancia en

entornos complejos, donde frecuentemente no están claros los objetivos ni su relación con las actuaciones emprendidas por las organizaciones. Es en estos procesos donde la *network* de actores que configura el entorno de la organización contribuye a determinar tanto las rutinas como la valoración de sus resultados. Ambos procesos pueden redefinirse claramente en conexión con las estrategias de aprendizaje institucional y con las dinámicas de isomorfismo institucional comentadas en el apartado anterior.

En el modelo se destacan como inductores del cambio en las rutinas tanto los niveles de satisfacción con su rendimiento actual como las aspiraciones sobre su rendimiento potencial. Ambos inductores, sin embargo, se ven condicionados a su vez por el entorno institucional en el que la organización desarrolla su actividad, y que se traduce, en parte, en las propias rutinas de la organización.

La aportación de Levitt y March permite analizar tanto la estabilidad como el cambio en las decisiones de las organizaciones, explicando por qué éstas cambian sus rutinas incluso fuera de periodos de crisis. Para ello los inductores del cambio (satisfacción y aspiraciones sobre las rutinas) y los procesos de aprendizaje organizativo constituyen elementos a incorporar al modelo analítico propuesto.

II.3.3.- Aportaciones desde el análisis de políticas públicas: un modelo compuesto.

La construcción del modelo analítico que se propone, incorporando la perspectiva del análisis de políticas públicas, parte de la combinación de los elementos señalados para cada uno de los tres modelos comentados. El modelo propuesto por M. Barzelay (2000) responde a este planteamiento, aunque atendiendo a los objetivos de la investigación, se propone complementarlo con aportaciones realizadas por otros autores en la línea de caracterizar diversos elementos vinculados a los procesos y a los actores que participan en el ámbito de las políticas analizadas. Con ello se centra el análisis en los factores que explican tanto el potencial de cambio en las políticas de gestión pública como su resultado efectivo.

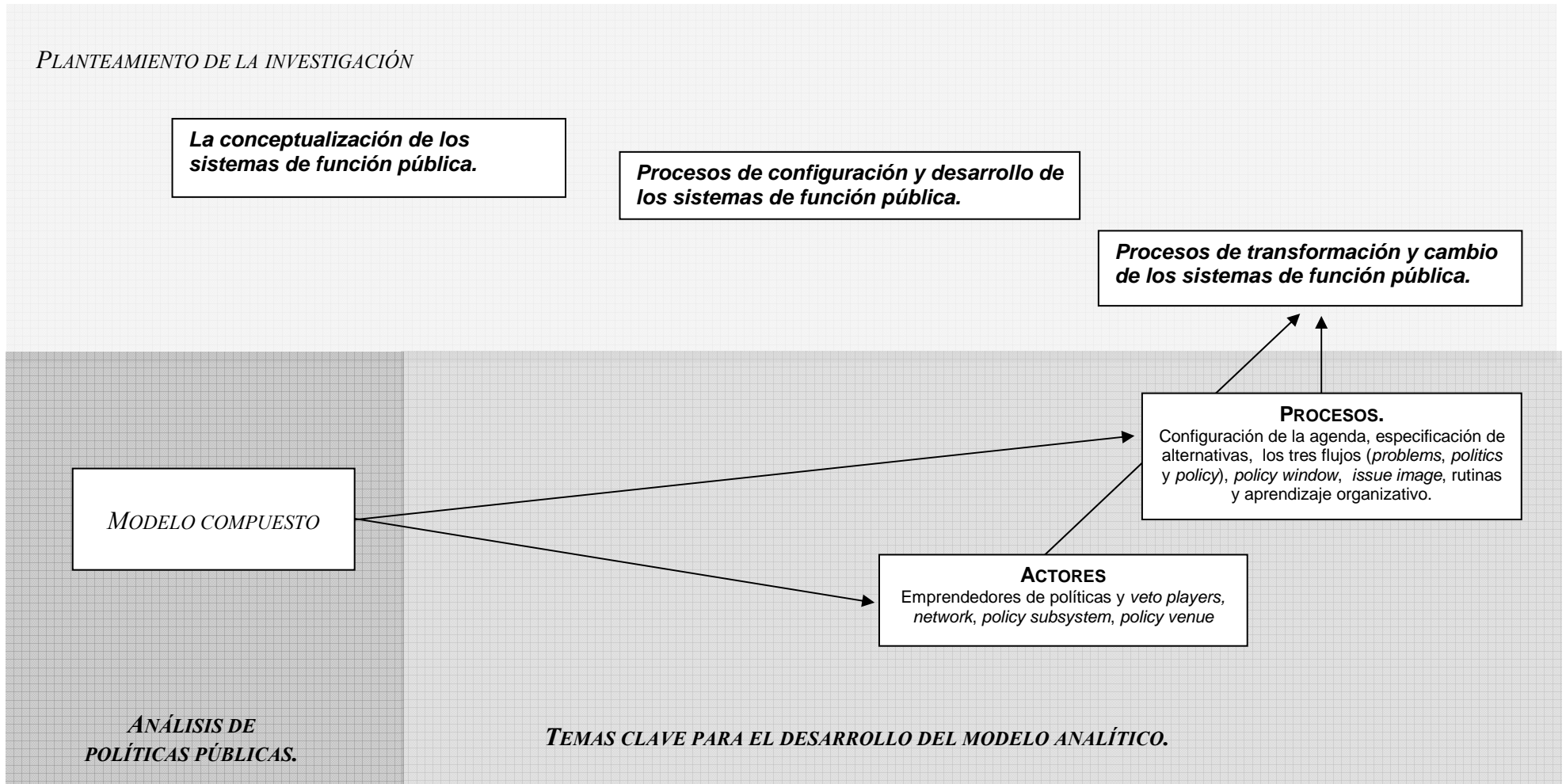
Los tres modelos de referencia considerados en el modelo compuesto aportan visiones complementarias para alcanzar dicho objetivo. La combinación de la aportación de Kingdon (1984) y Baumgartner y Jones (1993) permite identificar las variables explicativas del acceso de un determinado tema a la agenda de los poderes públicos y su posterior progresión. El segundo modelo, además, aporta elementos para explicar cambios de mayor alcance, como los que transforman el propio estilo de hacer políticas (y que más directamente inciden en el cambio institucional). El tercer modelo referenciado, el de Levitt y March (1995), permite introducir una aproximación más concreta para explicar por qué ciertas alternativas son consideradas y por qué se toman determinadas decisiones en una situación de equilibrio parcial.

Planteando una visión integrada de los tres modelos se distinguen dos tipos de factores a incorporar al modelo explicativo: los que se refieren a elementos del proceso de la política pública y los que se refieren a los actores, a sus actuaciones y a sus interrelaciones. La consideración de ambos grupos de factores se plantea como guía

para el análisis, de forma complementaria a la consideración de los elementos destacados desde la aproximación neoinstitucionalista.

El siguiente gráfico (Gráfico II.3) sintetiza los dos grupos de elementos que, vinculados a la perspectiva del análisis de políticas públicas, se proponen incorporar al modelo analítico. La consideración de ambos grupos se vincula, en el propio gráfico, a su papel con relación al planteamiento de la investigación y a su aplicación concreta para el objeto de estudio seleccionado, los sistemas autonómicos de función pública.

Gráfico II.3. Planteamiento de la investigación (III): temas clave y conceptos destacados desde el modelo de análisis de políticas públicas.



3.3.1.- Factores vinculados al proceso de la política pública.

Siguiendo el planteamiento de la investigación, el modelo analítico propone distinguir los elementos vinculados a la configuración de la agenda de los que inciden sobre la especificación de alternativas. Cabe destacar que ambas situaciones se corresponden con las fases iniciales de la política (definición del problema y configuración de la agenda), y es en ellas que se centra la atención a partir de las denominadas situaciones de cambio potencial en la orientación de las políticas públicas.

En ambos casos los elementos se pueden clasificarse siguiendo los tres flujos descritos (el de problemas, el de políticas y el de política), a partir de cuya combinación se plantea el potencial de cambio existente en cada situación. Las conexiones entre estos tres flujos permiten apuntar las posibilidades de pasar de la situación de cambio potencial a la de cambio efectivo, a través de la aparición de *policy windows* y de su concreción e implementación posterior.

La definición de las situaciones en las que se desarrollan los tres flujos pueden caracterizarse también en términos de situaciones de equilibrio parcial o desequilibrio, en correspondencia directa con los elementos destacados desde la perspectiva neoinstitucionalista. Estos conceptos del análisis de políticas públicas se corresponden con la idea de cambio institucional brusco, siguiendo el modelo de *punctuated equilibrium* definido por Krasner (1984).

Como factores facilitadores del paso de cambio potencial a cambio efectivo, desde el análisis de políticas públicas se destaca el concepto de *issue image* o imagen compartida del tema, que encuentra fácilmente su correspondencia con las aportaciones neoinstitucionalistas. El papel de las instituciones, como vías a través de las cuales los actores definen las situaciones y el rol a desempeñar en cada caso, facilita la aparición de cierto consenso entre los distintos implicados en la definición del problema a afrontar. La existencia de distintas interpretaciones de la “lógica de lo apropiado”, sin embargo, puede dificultar el logro del consenso entre los agentes.

Como equivalentes a las instituciones, las rutinas de la organización descritas por Levitt y March (1993) introducen una conexión directa entre las dos aproximaciones que se propone combinar en el modelo analítico. El papel que juegan estas rutinas se corresponde con ciertos ámbitos de influencia de las instituciones (que presentan un carácter más amplio que trasciende a la dinámica intraorganizativa), especialmente en lo que se refiere a ofrecer pautas de actuación a los actores implicados.

En conexión con éstas, los procesos de aprendizaje organizativo equivaldrían al denominado “dinamismo institucional” en tanto que procesos de ajuste de las rutinas (o de las instituciones) a las nuevas situaciones que deben afrontar. Así, mientras que desde el análisis de políticas públicas se destacan los procesos de aprendizaje a través de las experiencias de los demás, desde el neoinstitucionalismo se destacan los procesos de isomorfismo institucional como respuesta de ciertas organizaciones a la incertidumbre que deben afrontar.

3.3.2.- Factores vinculados a los actores.

Si el análisis de los factores vinculados al proceso permitían apuntar el potencial de cambio en la política pública e identificar una serie de facilitadores de la progresión del tema en la agenda de los poderes públicos, los factores que se comentan a continuación introducen un planteamiento centrado en las acciones y las estrategias de los actores implicados en la institución y en las políticas vinculadas.

En lo referente a los actores implicados en las dinámicas de cambio un elemento destacado es el denominado emprendedor de políticas o *policy entrepreneur*. El papel de los emprendedores de políticas suele asociarse a la introducción de innovaciones. La innovación en el sector público, a partir de investigaciones realizadas habitualmente a partir de estudios de caso (Ballart, 2001), se distingue de la invención, en la medida que no supone la generación de ideas completamente nuevas sino en la adaptación e incorporación de las ya existentes pero no conocidas o no aplicadas en la propia organización (Doig and Hargrove, 1987). Por lo tanto resulta especialmente relevante la capacidad del emprendedor de políticas de captar y analizar las ideas del entorno, considerando tanto el resto de administraciones públicas como el sector privado y los referentes internacionales, en clave de dinámicas de isomorfismo institucional.

Partiendo de estos modelos, el emprendedor despliega una “racionalidad no habitual” en la organización o una *uncommon rationality*, incidiendo sobre la *policy community*, cuestionando principios establecidos y buscando crear unas “nuevas reglas del juego” (instituciones) para la acción (Waddock y Post, 1991; King y Roberts, 1996). Al no compartir los valores predominantes, característicos de la institución que se propone modificar, los emprendedores de políticas tienden a enfrentarse a los sectores más convencionales de la organización (Gow, 1989).

En cuanto a la necesidad de mejorar su posición o recursos en la organización, diversos autores han destacado estrategias desarrolladas por los emprendedores de políticas al efecto (Ferman y Levin, 1987; Waddock y Post, 1991;). Entre estas estrategias destacan las orientadas a modificar percepciones y a difundir el programa de cambio para facilitar los procesos decisionales vinculados a la transformación que se propone. Como vía de refuerzo cabe apuntar las estrategias encaminadas a crear coaliciones con los actores internos a la organización y a generar alianzas externas con los actores vinculados a la *policy community*.

Esta labor de búsqueda de apoyos resulta especialmente relevante para el éxito del proyecto de transformación impulsado por los emprendedores políticos. Como indican Doig y Hargrove (1987), los emprendedores son críticamente dependientes de legitimidad ofrecida por apoyo político o de los mandos superiores en la organización, y frecuentemente los fracasos se asocian a falta de este apoyo (King y Roberts, 1996).

El papel de los emprendedores de políticas públicas se revela como un elemento clave para explicar el surgimiento de ciertas iniciativas de transformación, a partir de su papel en la generación de situaciones de cambio potencial, aunque su actuación no sea suficiente para explicar los resultados obtenidos. Entre otros porque, como indica Geddes, “*reforms that depend on the support of individual leaders are fragile; they tend to disintegrate at the end of the leader’s term in office*” (1994: 81).

Frente a una situación de cambio potencial, de la que se puede derivar un reequilibrio en los arreglos y la distribución del poder vigentes, los emprendedores de políticas deben enfrentarse a determinados colectivos que desarrollan estrategias de resistencia. De entre estos agentes destacan los denominados “*veto players*” o actores con capacidad para detener el proceso de cambio, atendiendo a su posición e intereses en la *network* configurada alrededor del ámbito. Tsebelis define los “*veto players*” como “*individual or collective actors whose agreement is necessary for a change of the status quo. It follows that a change in the status quo requires a unanimous decision of all veto players*” (2002: 19).

Del conjunto de actores que potencialmente pueden estar en contra de la transformación propuesta, tan solo aquellos con capacidad de veto podrán efectivamente detenerla o modificarla. En la línea de caracterizar las categorías de estos *veto players*, y según el origen de su capacidad de veto, se identifican dos categorías (Tsebelis, 2002): los “*institutional veto players*” (a no confundir con el término institución que se ha utilizado a lo largo de la investigación), cuya capacidad de veto deriva de un reconocimiento formal previsto en la normativa vigente, y los “*partisan veto players*”, cuya capacidad de veto deriva del sistema político o del propio equilibrio de fuerzas existente.

Siguiendo el planteamiento de la investigación, se propone una interpretación amplia de esta tipología, destacando entre los *institutional veto players* aquellas instancias, especialmente del Estado, cuya autorización es clave para promulgar la normativa sobre función pública, y entre los *partisan veto players* a determinados colectivos de agentes especialmente influyentes, como determinados grupos de empleados públicos (Baena del Alcázar, 1984 y 2000), unidades vinculadas al ámbito o ciertos círculos profesionales cuya aceptación resulta fundamental para “legitimar” el cambio que se pretende.

Siguiendo la aproximación a este tipo de actores, se establecen determinadas premisas sobre su incidencia en ámbitos concretos. Adaptando el argumento de McCubbins, Noll y Weingast (1987) y Tsebelis (2002), manteniendo constante la normativa sobre función pública, los colectivos de empleados públicos tenderán a ser más independientes del gobierno en la medida que existan múltiples y diversos *veto players* o, en otros términos, cuanto mayor será el número y la diversidad de intereses de los *veto players* en ese ámbito. A partir de estas consideraciones se plantea una revisión del entramado de actores que participan en la *network* de la política pública, complementando la aproximación a los emprendedores de políticas.

Para contextualizar en análisis de los actores, de sus roles y de sus interacciones, se ofrecen los conceptos de ámbito de decisión de la política (*policy venue*), como localización institucional en el que se toman las decisiones reconocidas como legítimas sobre el ámbito, pero que debe concebirse en un sentido amplio, más allá de las unidades centrales de gestión que establecen formalmente las iniciativas a emprender. Se introduce así el concepto de subsistema político (*policy subsystem*) en el que se incluye tanto a la estructura responsable del desarrollo de la política como el conjunto de relaciones informales que inciden en los ámbitos donde se toman las decisiones. El número de actores, la diversidad de sus intereses y su posición relativa, el grado de interrelación entre éstos, y la permeabilidad y estabilidad de la *network*, son algunos de los factores para caracterizar el sistema en su conjunto y su incidencia sobre las políticas

públicas resultantes (Marsh and Rhodes, 1992; Jordana, 1996; Jordana y Ramió, 2002a y 2002b; Ramió, 1991; Gomà y Subirats, 2001).

En la misma línea, la consideración del entorno y del “intorno” (entorno intraorganizativo) se corresponde con la importancia que se otorga tanto a los procesos de aprendizaje organizativo (desde el análisis de políticas públicas) como a la incidencia que se manifiesta a través de las dinámicas de isomorfismo institucional o al papel de las ideas o corrientes de pensamiento (desde la aproximación neoinstitucionalista).

Los diversos elementos comunes que aparecen entre el análisis de políticas públicas y la aproximación neoinstitucionalista facilitan su integración en la construcción del modelo analítico que se propone para explicar los procesos de configuración, desarrollo y cambio de los sistemas de gestión.

II.4.- La construcción del modelo analítico.

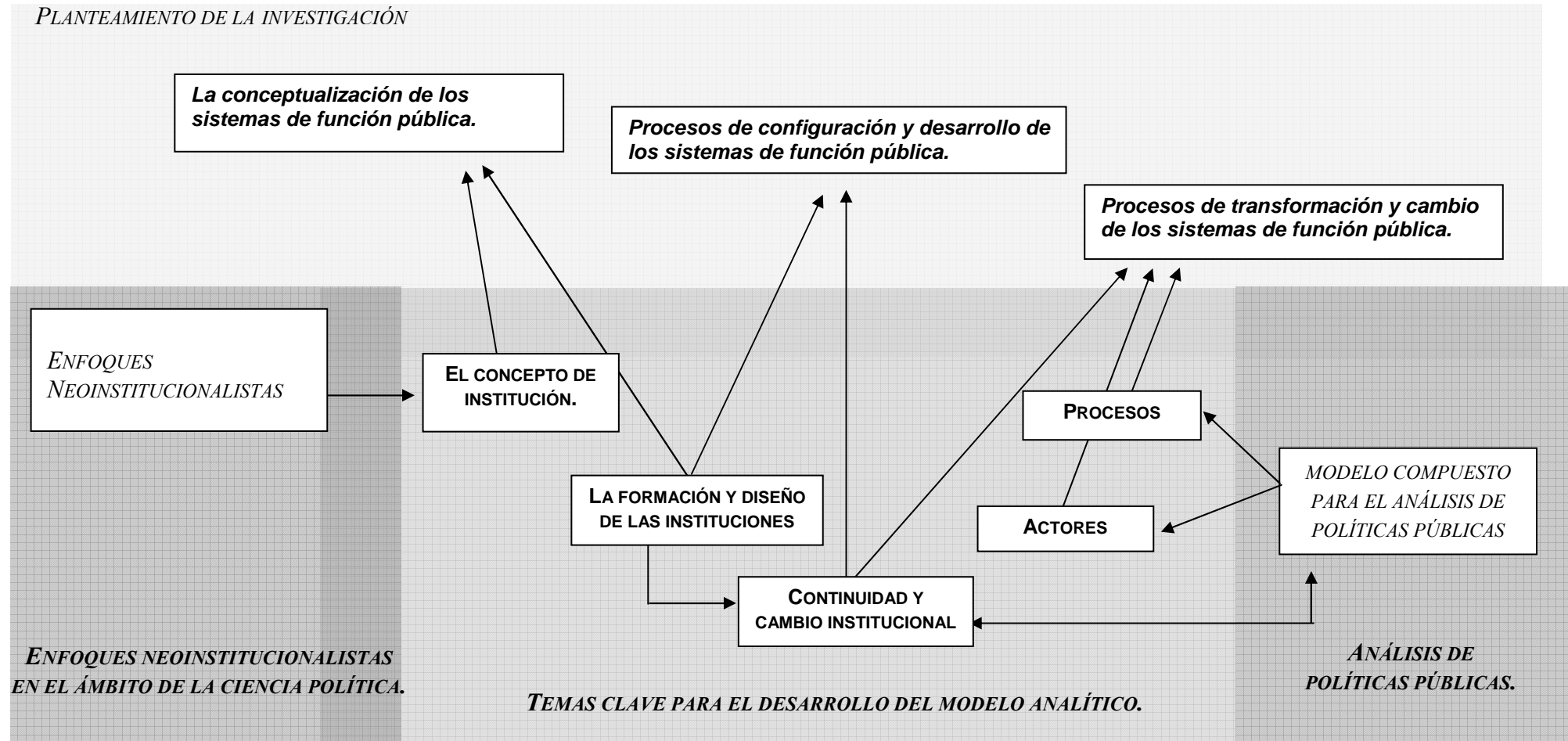
Como resultado de la combinación de las aportaciones realizadas desde la perspectiva neoinstitucionalista y de los referentes incorporados desde el análisis de políticas públicas, surge el modelo analítico que se propone desarrollar a partir de su aplicación a los estudios de caso que se han seleccionado. La construcción de este modelo analítico se corresponde con los objetivos y el planteamiento de la investigación. Como se apuntó en el capítulo inicial, se plantea como objetivo teórico de la investigación desarrollar un modelo analítico compuesto integrando la perspectiva neoinstitucionalista y del análisis de políticas públicas para explicar las dinámicas de configuración y transformación de los sistemas de actuación de las organizaciones públicas.

Para el desarrollo de este modelo se plantea su aplicación a un objeto de estudio concreto, a modo de ilustración de su potencial analítico. Para ello se toma como objeto de estudio los procesos de constitución de los sistemas de función pública de las administraciones de las comunidades autónomas.

La definición de estos sistemas a partir de la institución que los caracteriza, siguiendo la perspectiva neoinstitucionalista, orienta inicialmente la selección de elementos a considerar de cara al análisis de los procesos de configuración y desarrollo. Los procesos de ajuste institucional (dinamismo institucional) y los procesos de cambio brusco (siguiendo el modelo de equilibrios discontinuos) se plantean como dos referentes el análisis de los procesos de transformación de estos sistemas.

Para complementar el estudio de las dinámicas de transformación se introduce un modelo compuesto basado en el análisis de políticas públicas que permite identificar determinados factores vinculados al proceso de desarrollo de las acciones emprendidas para su modificación y al papel de los actores involucrados. Esta incorporación se basa en el análisis de las situaciones de cambio potencial en la orientación de las políticas públicas, tanto en lo que se refiere a su surgimiento como a sus resultados, destacando su incidencia sobre la institución que se identificaba con la anterior perspectiva, esto es, la “función pública autonómica” con relación a los sistemas autonómicos de función pública. El modelo analítico resultante se presenta en el siguiente gráfico (Gráfico II.4).

Gráfico II.4. Planteamiento de la investigación (IV): el modelo analítico.



A través de la incorporación de ambas perspectivas se pretende dotar al modelo analítico de suficiente flexibilidad para adecuarse al objeto de estudio seleccionado en este caso, atendiendo a la diversidad de factores que inciden tanto en su configuración y desarrollo como en sus dinámicas de transformación. La multiplicidad de conceptos incluidos, a partir del análisis sistemático que se deriva del modelo planteado, permite identificar las diferentes dimensiones que intervienen en el surgimiento, diseño y posterior modificación de la institución analizada, atendiendo tanto a sus propias dinámicas de evolución como a las situaciones de cambio, generadas exógena o endógenamente, y a sus resultados e impactos.

La complejidad del modelo resultante debe interpretarse en términos de incremento del utillaje conceptual empleado para desarrollar un análisis más cercano al objeto de estudio, con lo que se pretende extender la viabilidad analítica del modelo a otros ámbitos de actuación de las organizaciones públicas.

En todo caso, aunque se combina una multiplicidad de conceptos, la articulación del modelo se realiza a partir de los cinco elementos centrales reflejados en el gráfico (gráfico II.4), referidos tanto a la dimensión más estructural del sistema como a sus procesos de cambio. En relación con los factores más estructurales y sus procesos de configuración, los conceptos aportados por el modelo se estructuran a partir de la definición del concepto de institución y a partir de las dinámicas de formación y diseño de instituciones. Con estas aportaciones se identifican los factores de carácter más estable que constituyen el núcleo del sistema analizado y, a modo de reglas del juego, permiten captar los márgenes de actuación y el estilo con el que opera. En cuanto a los factores más dinámicos vinculados a la transformación del sistema, su análisis se estructura a partir de las aportaciones realizadas desde el neoinstitucionalismo sobre la continuidad y cambio institucional, y a partir de las aportaciones realizadas desde el análisis de políticas públicas sobre los procesos y los actores. Con ello se combina la visión de las dinámicas de cambio incremental de los elementos más estables del sistema analizado con las situaciones de cambio potencial que apuntan a modificaciones de mayor impacto sobre éste.

Para la aplicación del modelo analítico, y siguiendo las indicaciones apuntadas en el apartado de la metodología de la investigación, se plantea de la realización de un análisis comparado del conjunto de administraciones autonómicas y la introducción de dos estudios de caso que permitan concretar los rasgos definidores de la institución y de sus procesos de cambio.

Este doble planteamiento favorece la utilización combinada de las dos perspectivas seleccionadas. La perspectiva neoinstitucionalista permite explicar los procesos de surgimiento, configuración y desarrollo de los sistemas autonómicos de función pública, así como su tendencia a la estabilidad y reproducción de sus principales rasgos. Para dar cuenta de los momentos de cambio potencial, tanto en la evolución del conjunto de sistemas de función pública como de los dos estudios de caso seleccionados, se utilizan los elementos del modelo analítico vinculados a la perspectiva del análisis de políticas públicas. Con este enfoque se introduce la consideración de factores propios del proceso de desarrollo de las políticas públicas y, especialmente, el papel de los actores implicados en el ámbito de la gestión de recursos humanos de las administraciones de las comunidades autónomas.

En relación a los actores, se destacan aquellos que actúan como emprendedores de políticas, que orientan su actividad a la modificación de las políticas que caracterizan el sistema de función pública y, por ende, a la configuración de las instituciones (por lo su rol se concibe como el de “emprendedores institucionales”). En contraposición al papel de estos actores se introduce el papel de los “*veto players*” o actores con capacidad para detener el proceso de cambio, atendiendo a su posición e intereses en la red configurada alrededor de la configuración del sistema de función pública.

A partir de los distintos elementos destacados a través del desarrollo y aplicación del modelo analítico de la investigación se pretende indagar sobre las dinámicas y procesos de transformación de las instituciones, considerando tanto sus configuradores que apuntan a la continuidad como las situaciones que pueden originar un cambio de orientación en las políticas que se desarrollan en su seno. En otros términos, a través de la identificación de los componentes del sistema de gestión y de sus interrelaciones, y del ámbito de políticas públicas, se propone aportar evidencias y una reflexión sobre las posibilidades efectivas de transformar la institución que se propuso para su caracterización.

**III.- ELEMENTOS DESTACADOS DEL MODELO ESTATAL DE
FUNCIÓN PÚBLICA PARA LA CONFIGURACIÓN DE LA FUNCIÓN
PÚBLICA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.**

III.- ELEMENTOS DESTACADOS DEL MODELO ESTATAL DE FUNCIÓN PÚBLICA PARA LA CONFIGURACIÓN DE LA FUNCIÓN PÚBLICA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.

III.1.- INTRODUCCIÓN.	116
III.2.- LA INFLUENCIA DEL MODELO ESTATAL DE FUNCIÓN PÚBLICA EN LA CONFIGURACIÓN DE LOS MODELOS AUTONÓMICOS DE FUNCIÓN PÚBLICA.	117
III.2.1.- Los antecedentes en la configuración del modelo español de función pública.	117
III.2.2.- La transición democrática y la aparición de las Comunidades Autónomas.	128
III.2.3.- La revisión del modelo de desarrollo de la función pública.	141
III.3.- DIMENSIONES Y EVOLUCIÓN DE LA FUNCIÓN PÚBLICA AUTONÓMICA.	153
III.3.1.- La evolución del empleo público autonómico.	153
III.3.2.- Una caracterización del empleo público autonómico.	158
III.4.- EL ANÁLISIS DE LOS SISTEMAS DE FUNCIÓN PÚBLICA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.	166
III.4.1.- El papel de las instituciones en el modelo de gestión de recursos humanos de las Comunidades Autónomas.	167
III.4.2.- Dinámicas institucionales en la configuración del modelo de gestión de recursos humanos de las Comunidades Autónomas.	169
III.4.3.- Políticas públicas y gestión de los recursos humanos en las administraciones de las Comunidades Autónomas.	173

III.1.- Introducción.

Para entender la configuración actual y las dinámicas de funcionamiento de los sistemas autonómicos de función pública resulta imprescindible considerar las características y evolución del modelo de función pública de la Administración General del Estado. A través de múltiples mecanismos que van desde los traspasos de competencias y efectivos a la normativa básica, la influencia del modelo de función pública de la Administración General del Estado ha representado y representa un referente clave en la configuración de los modelos de función pública autonómicos.

Además de los mecanismos citados, la incidencia del referente estatal en la configuración de los sistemas autonómicos de función pública, entendidos como instituciones, también se dio a través de la creación de determinadas reglas formales e informales, de determinadas visiones de cómo gestionar los recursos humanos y a través de una serie de pautas de funcionamiento que limitaban y a la vez dirigían las opciones a desarrollar por las nuevas administraciones. La incidencia combinada de este conjunto de mecanismos se dio también a lo largo de la propia evolución del modelo estatal de función pública, dando lugar a una serie características que tendieron a reproducirse en las incipientes administraciones autonómicas. Es por ello que en este apartado se introducen aquellos rasgos de la evolución del modelo español de función pública que condicionaron la configuración de la función pública autonómica.

La presentación de los rasgos destacados del referente estatal se complementa con la introducción del modelo analítico planteado en el apartado anterior. Siguiendo este modelo, la revisión de los elementos destacados se interpreta mediante la combinación la perspectiva neoinstitucionalista y mediante los modelos de referencia del análisis de políticas de gestión pública.

Desde el enfoque neoinstitucionalista, en este capítulo se destaca especialmente el concepto de *path dependence* para explicar el fenómeno de pervivencia y reproducción institucional del modelo estatal de función pública. La utilización de este concepto permite destacar la resistencia al cambio que presentan las instituciones, y cómo sus dinámicas de funcionamiento tendieron a reforzarlas, especialmente a través de la creación de valores, significados y esquemas mentales. Estas dinámicas se concretaron en una determinada “lógica de lo apropiado” que se institucionalizó y que, con el refuerzo de las normas formales, las estructuras organizativas, las reglas informales y los valores, tendió a extender su incidencia más allá del contexto que originó su aparición, condicionando así el curso de decisiones posteriores.

Desde el análisis de las políticas de gestión pública, y con una visión de conjunto, se introducen argumentos vinculados a la diversidad en los flujos de problemas, de políticas y de política, y las dificultades para que el tema de la reforma de la función pública accediese y se mantuviese en la agenda política, destacándose además del papel de la *policy community* vinculada al ámbito. Con este análisis se destacan los factores y dinámicas que dificultaron el surgimiento y desarrollo de un cambio en la orientación y, por lo tanto, facilitaron la reproducción y mantenimiento del modelo de gestión de recursos humanos.

Para el desarrollo del argumento, y siguiendo un orden cronológico, los siguientes apartados se dedican a la exposición de los principales elementos de la evolución del modelo estatal de función pública que incidieron en la configuración de los sistemas autonómicos. En cada uno de estos apartados se incluye una referencia concreta a los elementos destacados para la configuración de la institución, a modo de recopilación analítica desde el enfoque neoinstitucionalista. A continuación se introduce un apartado dedicado al análisis comparado del desarrollo y configuración de los contingentes de empleados públicos de las administraciones autonómicas, ofreciendo una visión de conjunto sobre sus principales características. A partir de estos datos y de la argumentación anterior, en el apartado final del capítulo se plantea la revisión conjunta de los elementos caracterizados mediante la utilización del modelo analítico.

III.2.- La influencia del modelo estatal de función pública en la configuración de los modelos autonómicos de función pública.

III.2.1.- Los antecedentes en la configuración del modelo español de función pública.

A lo largo del siglo XIX pueden localizarse buena parte de las bases de lo que sería posteriormente el modelo español de función pública. Si en el ámbito normativo el modelo español tomó como referente el modelo francés de carrera, en su aplicación concreta y en su desarrollo posterior aparecieron importantes diferencias asociadas a las distintas condiciones sociales, políticas y culturales propias de cada realidad.

Los primeros intentos normalizadores de la función pública surgieron, a partir de la guerra de la Independencia, como mecanismo para superar los problemas que caracterizaban la administración borbónica. Entre las prioridades destacó la necesidad de profesionalizar el colectivo de empleados públicos, tanto en lo que se refiere a su preparación y consideración técnica como en lo que atañe a su estabilidad laboral. Ello requería modificar la principal figura que surgió a inicios del siglo XIX y que perduró hasta inicios del siguiente: las cesantías.

A modo del *spoils system* característico del sistema administrativo norteamericano, las cesantías consistían en la sustitución de buena parte del contingente de empleados públicos a resultas de un cambio en el gobierno. Como indica Nieto, “*el derrumbamiento de la burocracia fue el resultado de su politización a ultranza. Las clientelas de los partidos políticos se apoderaron del aparato burocrático, que consideraban como un botín propio, y desplazaron a la (...) burocracia corporativa*” (1997: 69). Así, el equipo político-directivo entrante concebía la administración como un instrumento cuyo control era preciso asegurar mediante la fidelidad ideológica de su personal y, además, como una conquista para recompensar los esfuerzos de sus seguidores (Albaladejo Campoy, 1980). La vinculación política al sistema vigente en cada momento se configuraba así como un requisito singular de cara a la provisión de los empleos públicos (Jiménez Asensio, 1989).

Contra esta concepción de la función pública se estableció el denominado Estatuto de López Ballesteros (en 1827 y 1828) que, aunque de aplicación exclusiva al personal adscrito a la Real Hacienda, representó el primer intento legal de abordar los problemas jurídicos del empleo público y constituyó un notable antecedente para las reformas posteriores (Baena del Alcázar, 1994). Con esta normativa se inició un proceso de normalización a partir de la creación de categorías profesionales de funcionarios, con la regulación de aspectos tales como los nombramientos, los ascensos o las jubilaciones.

El primer intento normalizador extendido al conjunto de cuerpos generales (que no a los especiales) se concretó en el Real Decreto de 18 de junio de 1852, conocido como Estatuto Bravo Murillo, que diseñaba una carrera administrativa basada en categorías profesionales, donde se unificaban las escalas a partir de las cuales fijar los sueldos y se regulaba un sistema de ingreso, ascenso y régimen disciplinario (Baena del Alcázar, 1994; Pérez Gómez, 1997; Palomar Olmeda, 2000).

La utilización de las categorías profesionales como elemento vertebrador y uniformizador del sistema de función pública fracasó, sin embargo, en la medida que partía de considerar la situación personal del empleado, asociada a su cuerpo de adscripción, y no las tareas o funciones que éste debía desempeñar en su puesto de trabajo (Jiménez Asensio, 1989). En el ámbito del acceso, tanto a la función pública como a determinadas categorías, se realizaron cambios orientados a potenciar la objetivización, como por ejemplo mediante la introducción del mecanismo de oposición, en el primer caso, o la exigencia de titulación, en el segundo. Sin embargo la ingente cantidad de excepciones previstas permitían fácilmente obviar estos mecanismos, con lo que se relativizó su impacto efectivo. A estas limitaciones de partida se unían las dificultades de la estrategia de implementación. El Estatuto remitía su aplicación a las normas especiales promulgadas por cada ministerio, sin crear ningún órgano central para la realizar la coordinación y el seguimiento, lo que en la práctica difuminó todavía más su carácter de norma unificadora (Albadalejo Campoy, 1980).

El bajo grado de aplicación efectiva del Estatuto de Bravo Murillo no consiguió remitir las importantes desviaciones a su planteamiento, agravadas por el entorno político, social y económico. Junto con unos sueldos muy bajos que fomentaban prácticas de corrupción, se mantenía el sistema de las cesantías, que se concretaba en esos momentos en la renovación de los empleados públicos después de las elecciones, cuando el partido vencedor en las mismas recompensaba a sus seguidores nombrándolos para los puestos públicos. Se configuraba así un sistema de carrera basado en la confianza política, cuando no meramente personal, carente de cualquier tipo de evaluación del rendimiento, y que convivía con importantes fenómenos de corrupción (Sánchez Morón, 2001; Baena del Alcázar, 1994).

Como respuesta a esta situación surgió un fenómeno que posteriormente jugaría un papel clave en la configuración del modelo estatal de función pública como institución, hasta llegar a condicionar el posterior surgimiento de los modelos autonómicos: el corporativismo. Su origen se encontraba en la presión de determinados colectivos de empleados públicos que, tanto por detentar funciones clave para el funcionamiento del Estado como por la cohesión y el esfuerzo de sus miembros, consiguieron la aprobación de estatutos especiales que regulaban sus condiciones de empleo. Como indica Baena del Alcázar, *“estos funcionarios fijos que se empiezan a organizar en Cuerpos buscan una garantía en la aprobación para ellos de una legislación específica. Aparecen así*

los Cuerpos sometidos a normas especiales, que en virtud de una elipsis se llaman luego Cuerpos especiales” (1994: 183). Con esta normativa singular, los profesionales vinculados a estos colectivos quedaban exentos de las dinámicas asociadas a las cesantías. Se ofrecía profesionalidad y eficacia a cambio de una situación de ventaja, plasmada en los estatutos especiales, que incluían la vinculación permanente y la inamovilidad por parte de la dirección política.

En estos estatutos se definía una estructura de cuerpos a través de escalas cerradas e impermeables, reservadas a determinadas titulaciones, con la exigencia previa de determinadas pruebas selectivas de carácter objetivo, y con mecanismos de ascenso basados en la antigüedad. Esta normativa especial sería el punto de partida de un sistema de autorregulación de las condiciones laborales por parte de estos cuerpos de empleados públicos, que cada vez ganaban mayor independencia respecto la dirección política de la organización. Como indica Nieto, “(...) *poco a poco, casi sin contar con una decisión deliberada previa, la administración se vertebra en cuerpos autodisciplinados, con sentido de la responsabilidad y, en definitiva, eficaces*” (1997: 69).

Este proceso de aparición de los cuerpos en el modelo español, por presión de los propios interesados que consiguieron ventajas comparativas a cambio de asegurar la profesionalidad y eficacia en su actividad, contrasta con el proceso de creación de los cuerpos en el modelo francés, diseñado de forma centralizada desde la dirección política como un mecanismo para organizar y estructurar la función pública. Frente al modelo *top-down* francés, el modelo *bottom-up* español determinó un espacio de independencia, con importantes resistencias a la intervención desde la dirección política, considerada “externa” a unos cuerpos autoregulados.

Más allá de su eficaz validación normativa, este condicionante tuvo un peso destacado en las dinámicas de funcionamiento de la gestión de recursos humanos e incidió en los diversos intentos de modernización y cambio del modelo de función pública. Desde la perspectiva neoinstitucionalista se puede considerar como la estructura corporativa fue un rasgo esencial de la institución denominada “función pública” y que fueron precisamente los grandes cuerpos de la Administración General del Estado los defensores, impulsores y difusores de la citada institución.

Paralelamente a la consolidación de los cuerpos, la situación de la función pública presentaba importantes problemas, entre los que cabe destacar (Albadalejo Campoy, 1980; Nieto, 1997; Jiménez Asensio, 1989):

- a) Los sueldos de los funcionarios a principios de siglo venían fijados por el Real Decreto de 1852, con lo que la pérdida de poder adquisitivo era ya una cuestión acuciante.
- b) Se mantenía el sistema de cesantías, agravada con la inestabilidad política de la época.
- c) La proliferación de cuerpos especiales había creado unas elites con estabilidad en el empleo y con mejoras retributivas, envidiadas por el resto de empleados públicos, a la vez que sembraba la “anarquía estatutaria en la Función Pública”.

Para dar respuesta a esta situación, surgieron una serie de revisiones normativas que, a inicios del siglo XX, condujeron a consolidar un modelo de función pública caracterizado por la inamovilidad y el establecimiento de garantías para los empleados

públicos con relación a la dirección política. Este proceso culminó con la aprobación de la Ley de Bases de 22 de julio de 1918, conocida como Estatuto Maura, que vino a respaldar definitivamente el modelo corporativo. Finalizaron así las cesantías, se actualizaron los sueldos de los funcionarios, se consolidó la inamovilidad y se extendió el modelo de oposiciones como mecanismo de selección para el ingreso en la función pública (Sánchez Morón, 2001; Palomar Olmeda, 2000).

En cuanto a la estructura de la función pública por categorías profesionales, el nuevo Estatuto profundizó las diferencias entre los cuerpos generales y los especiales, favoreciendo la proliferación de éstos últimos en detrimento de los primeros, que veían reducir el número de sus efectivos. Además, la dependencia de los cuerpos generales se organizaba a través de su adscripción directa a los distintos ministerios, con lo que no lograban alcanzar la condición de cuerpos de carácter interdepartamental que hubiera favorecido cierta unificación o uniformidad de la función pública. Ello no supuso la integración del modelo funcionarial en una única reglamentación sino al contrario, supuso la proliferación de las distintas agrupaciones de empleados públicos (Albadalejo Campoy, 1980).

La vigencia del Estatuto Maura a lo largo de más de cuarenta años favoreció la consolidación de una función pública profesionalizada, aunque creando una articulación de intereses alrededor de los cuerpos de funcionarios que se mantuvo estable a pesar de los distintos cambios en el sistema político. Así, el sistema de función pública avanzó hacia su institucionalización, permaneciendo estable y con pocas alteraciones incluso durante la dictadura de Primo de Rivera y durante la II República.

Aunque durante la dictadura de Primo de Rivera se dictaron un gran número de normas relativas a la función pública, ni éstas destacaron ni por su contenido ni por su impacto efectivo. Más significativo resultó el hecho que el dictador, ante el fracaso del intento de extrapolar instituciones del ejército a la administración, terminara plegándose a los intereses de los grandes cuerpos de funcionarios, que consolidaban así sus posiciones (Jiménez Asensio, 1989; Sánchez Morón, 2001).

La II República dismanteló la normativa emitida durante la dictadura anterior y, ya desde la propia Constitución de 1931, introdujo ideas destacadas sobre cómo debía configurarse la función pública. Destacaron así, con rango constitucional, las referencias a la igualdad y a los principios de mérito y capacidad en el acceso al empleo público, además de la inamovilidad de los funcionarios, que lo eran del Estado y no del Gobierno (Baena del Alcázar, 1994; Canales, 1986). Sin embargo la convulsa coyuntura político-social que caracterizó la mayor parte del periodo de vigencia de la II República, y que se proyectó en la inestabilidad de los distintos gobiernos que se fueron alternando en el poder, imposibilitó el desarrollo y la puesta en marcha de una transformación efectiva del modelo de función pública, favoreciendo de nuevo las dinámicas inerciales precedentes. Nieto apunta al respecto que “(...) *no llegaron a imponerse en la práctica pero confirmaron una lección que no es lícito olvidar nunca: es temerario intentar una reforma sin contar con un asentimiento político general y con la colaboración de los propios destinatarios. (...) Estas condiciones no se cumplieron en la II República y el fracaso se hizo inevitable. También se confirmó la tesis de que las reformas profundas necesitan tiempo, y este faltó también a los republicanos*” (1997: 70).

Esta notable independencia del sistema administrativo, como elemento de continuidad frente a la inestabilidad política, incrementó de forma substancial su impermeabilidad respecto a los distintos intentos de reforma impulsados desde la dirección política de la administración. Independencia que, paulatinamente, se fue instalando en la cultura organizativa, manteniéndose y reproduciéndose a través de unas dinámicas propias del *path dependence* antes citado.

La guerra civil y las posteriores purgas y depuraciones de la administración por parte del régimen franquista interrumpieron esta línea de continuidad. Sin embargo, con la consolidación del régimen, los requerimientos de funcionamiento de un aparato público y la necesidad de controlar a las distintas familias políticas, facilitaron que los cuerpos de funcionarios recuperaran su influencia. Su expansión se concretó en la creación y multiplicación de cuerpos, no ya basados en criterios funcionales sino asociados al reconocimiento de particularismos que buscaban conseguir privilegios y prebendas (reproduciendo la creación de cuerpos en virtud del ministerio al que estaban adscritos). Como resultado de ello se consolidaba una administración patrimonializada, fuertemente departamentalizada, inflacionaria en estructuras vinculadas a la constitución de los cuerpos, que además competían entre sí para asumir nuevas competencias que comportasen mayores cuotas de poder e influencia (Pérez Gómez, 1997; Baena del Alcázar, 1994).

Los cambios en los equipos de gobierno del régimen franquista a finales de los años cincuenta permitieron el acceso al poder de determinados colectivos de marcado carácter tecnocrático, que enarbolaron la eficacia administrativa como motor del cambio para la modernización (no política) del país, buscando fórmulas de homologación con los países del entorno de referencia europeo. Estos argumentos pretendían dar respuesta a una situación caracterizada por una creciente inadecuación de las organizaciones públicas a las necesidades de una realidad cambiante, pero evitando la reforma política. En otros términos, el objetivo de la reforma administrativa era político en la medida que pretendía incrementar la legitimidad del régimen a partir de la eficacia de sus instituciones, pero sin alterar el sistema político vigente.

Estos cambios coincidieron con importantes avances en el campo de la doctrina jurídico-administrativa, que favoreció que las iniciativas de reforma de este período fuesen monopolizadas por los sectores vinculados directamente a este ámbito académico, profundizando una tradición legalista que se mantuvo, de forma casi monopolística, en posteriores intentos de transformación de las organizaciones públicas en general y de la función pública en particular. Muestra de este impulso en el ámbito jurídico-administrativista fue la aparición de la *Revista de Administración Pública*, en 1950, la revista *Documentación Administrativa*, en 1958, o la aprobación de un conjunto de normas de primera importancia, excelentemente elaboradas, como la Ley de Régimen Jurídico de la Administración General del Estado de 1957 o la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 (Jiménez Asensio, 1989; Sánchez Morón; 2001).

El impulso reformador de los tecnócratas contó con el surgimiento de una generación de brillantes administrativistas, comprometidos o críticos con el régimen, pero que contribuyeron a la elaboración de una serie de normas orientadas a modernizar la administración. El ámbito de la función pública ocupó un espacio destacado en este proceso pero, como cabría esperar, fue también el ámbito en el que aparecieron mayores

resistencias, que acabaron por limitar el alcance efectivo del proyecto modernizador (Helsvig, 1999).

En su vertiente legal, este impulso reformador se concretó en la promulgación de la Ley de Bases de Funcionarios Civiles del Estado, de 20 de julio de 1963 (Decreto 315/1964, de 7 de febrero). La reforma que representaba esta nueva ley “*iba a ser especialmente tímida en algunas cuestiones y, en aquellos puntos que pretendió ser innovadora, la inaplicación de sus mandatos sería la respuesta*” (Jiménez Asensio, 1989: 442).

Con esta norma se pretendía conseguir transparencia en la regulación legal de la función pública y unificar el sistema, superando la lógica de la autorregulación de los cuerpos, al mismo tiempo que favorecer la definición de una verdadera política de personal impulsada desde la dirección política de la organización. Un primer paso para conseguir esta transformación fue la superación de los defectos del Estatuto Maura de 1918, como la ausencia de un órgano centralizador de la política de personal, o la fragmentación corporativa resultante de la dependencia departamental de los cuerpos.

La estrategia para ello se concretó en la creación de los órganos horizontales de gestión y coordinación de la función pública (la Comisión Superior de Personal y, posteriormente, la Dirección General de la Función Pública) como instrumento para combatir la departamentalización y el separatismo interministerial. Sin embargo el papel de la Comisión Superior de Personal, escenario de confrontación entre los ministerios de Presidencia y Hacienda, acabó por ser meramente testimonial. Con el Decreto 2764/1967, de 22 de noviembre, sobre reorganización de la administración civil del Estado para reducir el gasto público, el Ministerio de Hacienda consiguió modificar la composición de la Comisión, dejando su presidencia en manos del Director General de la Función Pública. De la estructura institucional de la función pública podía inferirse fácilmente que una Comisión en la que participaban los Subsecretarios, dirigida por un director general, tendría pocas oportunidades para impulsar grandes cambios. La comisión fue perdiendo poder en beneficio de la denominada Junta Central de Retribuciones, adscrita al Ministerio de Hacienda (Jiménez Asensio, 1989; Sánchez Morón, 2001).

El papel efectivo de la Dirección General de la Función Pública como órgano central de personal fue bastante limitado por diversas razones, algunas de las cuales se reprodujeron posteriormente tanto en la Administración General del Estado como en las comunidades autónomas. La actividad de la Dirección General de la Función Pública, creada por un decreto⁹ que pretendía “*reorganizar la administración civil para reducir el gasto público*”, se vio condicionada tanto por su dependencia orgánica como por las propias condiciones estructurales de la función pública. La fragmentación de cuerpos y su adscripción orgánica a los ministerios (a excepción de los cuerpos generales de nueva planta pero de todavía reducidas dimensiones), se combinó con la adscripción de la nueva unidad al Ministerio de Presidencia, que tendía a ceder su preponderancia en el ámbito de función pública en beneficio del Ministerio de Hacienda, creando la todavía hoy vigente divisoria entre la dimensión de administración-gestión y la dimensión económica de la gestión de recursos humanos en la administración pública (Palomar Olmeda, 2000).

⁹ Decreto 2674/1967, de 28 de noviembre.

La tendencia al deterioro de la Comisión Superior de Personal y la inoperatividad de la Dirección General fueron suplidas, en contra de su espíritu fundacional recogido en la Ley, por el liderazgo de hecho del Ministerio de Hacienda, junto con la descoordinada actuación de los otros ministerios (Albadalejo Campoy, 1980).

Pero la Ley de Bases de Funcionarios Civiles contenía otros mecanismos para desarrollar su estrategia de cambio. En esa misma línea uniformizadora se crearon los cuerpos generales, de carácter interdepartamental con el objetivo de favorecer la movilidad interna. No se simplificó, sin embargo, la multiplicidad de cuerpos especiales detentadores de privilegios, ni se consiguió acabar con el “espíritu corporativo” que también impregnó a los nuevos cuerpos generales de funcionarios.

Según la citada norma, los cuerpos generales de la Administración General del Estado se estructuraban en cuatro ramas según la titulación exigida para el ingreso: Cuerpo Técnico, Cuerpo Administrativo, Cuerpo Auxiliar y Cuerpo Subalterno. Estos cuerpos estaban llamados a ocupar una posición central en la administración pública en la medida que tenían reservado “*el desempeño de las funciones comunes a la actividad administrativa*”, núcleo central de la función pública (Palomar Olmeda, 2000; Baena del Alcázar, 1994). Pero, como indica Beltrán, “*la creación de dichos Cuerpos, que objetivamente supuso una notable modernización de la dividida y obsoleta Administración estatal de la época, desencadenó, pues, una auténtica lucha por el poder burocrático, tanto entre Cuerpos (y en concreto entre el Técnico de Administración Civil y los “especiales” de titulación superior de cada Ministerio), como entre ministerios: el de Hacienda, adalid de las pautas más tradicionales, frente al de la Presidencia, impulsor de la reforma*” (1994: 14).

Así, el funcionamiento efectivo mostró sus debilidades y el peso de las instituciones vigentes. La exposición del caso del Cuerpo Técnico (el superior de los cuatro creados) resulta significativo del resultado en su conjunto. Tal como se ha comentado, la creación de los cuerpos generales en clave de unificación-normalización del sistema, les asignaba un papel de “anticuerpos” para frenar y reducir el peso de los existentes. Así, el Cuerpo Técnico, por ejemplo, se concebía como el cuerpo de administradores que debía asumir las funciones generales de planificación, decisión y gestión administrativas de nivel superior, y además imponer un criterio de racionalidad al resto de cuerpos que actuaban en tareas vinculadas a la administración general. Efectivamente el Cuerpo Técnico se convirtió en un cuerpo de administradores generales, aunque sin llegar a ocupar todo el espacio que le correspondería debido a que no se puso en práctica adecuadamente la clasificación de puestos de trabajo que debía facilitarle este papel en exclusiva. Pero en cuanto a la tarea racionalizadora y de cambio de pautas de comportamiento, el propio Cuerpo Técnico acabó, debido a la presión de las instituciones vigentes, por crear sus propias elites y grupos privilegiados, es decir, acabó actuando como un cuerpo especial, con el “espíritu de cuerpo” que su propia creación pretendía erradicar. Tal vez, como indica, Albadalejo Campoy, “*porque en la enloquecida función pública no había otra forma posible de operar*” (1980: 48).

En los momentos iniciales, además, el alcance del cambio estructural que suponía la creación de los cuerpos generales fue relativamente acotado por la vigencia de la autonomía y diferenciación de los numerosos cuerpos especiales. De hecho la propia Ley de Bases de Funcionarios Civiles tan solo se aplicaba de forma íntegra a estos cuerpos de nueva creación, manteniéndose los particularismos para los cuerpos

especiales, a los que se exceptuaba de las disposiciones generales referentes a formación, selección y provisión de puestos de trabajo (Baena del Alcázar, 1994). Se producía así lo que Villar Palasí denomina como “*el escapismo de las situaciones especiales*”, por el que “*cada parcela de la actuación jurídica de la Administración siente una especie de enorme recelo ante las regulaciones uniformes y se apunta inmediatamente al calificativo de regulación especial*” (1974: 217). De ello resultó que la Ley de Bases de Funcionarios Civiles tan solo reguló el 10 por 100 de los más de 600.000 funcionarios existentes en España en el momento de su aprobación. Se complicaba así enormemente la gestión, en la medida que exigía conocer la norma legal aplicable a cada caso especial, sobre todo teniendo en cuenta que éstos casos especiales superaban en número a los generales.

Los cuerpos especiales consiguieron así salvar, sin demasiadas alteraciones, el intento uniformizador. Los cuerpos especiales de elite continuaron dominando determinados sectores administrativos, aunque compartiendo el poder con los miembros del incipiente Cuerpo Técnico de los cuerpos generales.

Otra iniciativa destacada de la Ley de Bases de Funcionarios Civiles, en clave de estrategia anticorporativa, fue la apuesta por instaurar un modelo de empleo abierto frente al modelo de carrera vigente¹⁰. La introducción de la figura del “puesto de trabajo” obedecía tanto al discurso eficientista tecnocrático de mejora del funcionamiento de la administración como a una clara intencionalidad política de limitar la influencia y poder de los cuerpos. La idea era adecuar los recursos humanos a la organización y no la organización a las aspiraciones e intereses corporativos, con lo que la introducción de la lógica de puestos de trabajo venía a romper el esquema de funcionamiento de la función pública basada en los cuerpos. Sin embargo, “*el intento de compaginar la estructura corporativa de nuestra función pública con el sistema anglosajón de puestos de trabajo ha sido un fracaso por la fuerte reacción en contra de quienes durante muchísimos años dominan como si de su propiedad se tratara el campo de la Administración pública*” (Morey Juan, citado por Albadalejo Campoy, 1980: 52).

Obviamente, el desarrollo de un sistema basado en los puestos de trabajo, como principal elemento estructurador, en el seno de una función pública basada en los cuerpos de funcionarios, presentaba importantes problemas de ajuste, en especial por su impacto en ámbitos como la previsión de efectivos, el reclutamiento y la carrera profesional de los empleados públicos (García González y Hernández Sanz, 1999).

En clave neoinstitucionalista, la modificación incipiente que suponía el modelo basado en el puesto de trabajo, presentó importantes dificultades para articularse con el resto de elementos configuradores de la institución vigente, es decir, con el conjunto de normas, valores, rutinas y procesos de la organización en materia de función pública. Aunque representaba un instrumento de gestión de personal extendido en el ámbito privado, su planteamiento de partida chocaba con la complejidad de una arraigada organización

¹⁰ Se entiende por modelo de empleo abierto de recursos humanos aquel que se basa en la diferenciación y especialización de los diferentes puestos de trabajo de la Administración, siendo la relación de puestos de trabajo el elemento clave para su operativización. Frente a éste, el modelo cerrado o de carrera se basa en la polivalencia de los funcionarios para ocupar diferentes puestos y en su vinculación vitalicia con la Administración. Para su operativización el modelo cerrado diseña una arquitectura que se fundamenta en los cuerpos de funcionarios como colectivos profesionales con rasgos básicos comunes (como la titulación o la especialidad), dentro de los cuales se establecen categorías que marcan una escala interna y fijan los criterios de carrera profesional (Ballart y Ramió, 2000).

administrativa y con un modelo continental de función pública con una lógica totalmente diferenciada. Además, el impulso político inicial, que cristalizó en la introducción del tema en la Ley de Bases de Funcionarios Civiles y que se prolongó con la aprobación de diversa normativa de desarrollo, no se mantuvo posteriormente, por lo que las resistencias planteadas por los distintos agentes implicados acabaron por neutralizar la efectividad del cambio propuesto.

El resultado, como indica Villar Palasí, comportó que *“la clasificación de puestos de trabajo no haya sido hoy sino un intento fallido (...) y en realidad pervive la idea del destino, cuya filosofía es radicalmente distinta de la clasificación de los puestos de trabajo”* (1974: 221). Así por ejemplo, no llegaron a aprobarse clasificaciones de puestos de trabajo sino plantillas orgánicas y, como indica Morey Juan, *“la Ley no supo conectar (la plantilla orgánica) con la plantilla de Cuerpo, y no supo hacer de las dos una sola base, (...) y cada una de las plantillas marchó por su lado sin que nada justificase los incrementos de funcionarios. Las plantillas orgánicas, convertidas en meras relaciones de puestos de trabajo con su adscripción corporativa, ni siquiera se publican”* (1980: 129).

Además, las plantillas orgánicas acabaron siendo elaboradas por representantes de los cuerpos superiores de los respectivos ministerios, que se asignaban los puestos a repartir según cuotas de poder. De esta manera la pretendida clasificación de puestos de trabajo se convirtió en un reparto de plazas entre los cuerpos de funcionarios con poder para negociar, incluyendo al incipiente Cuerpo General Técnico, que siguió las reglas del juego vigentes para afianzar su posición frente a los demás, pero sin conseguir cambiar la lógica de funcionamiento del sistema.

Las resistencias de los distintos colectivos afectados por la propuesta de reforma consiguieron limitar su alcance: tan solo se elaboraron unas pocas plantillas orgánicas y algunas clasificaciones de puestos de trabajo, quedando además en un plano más formal que no como instrumento efectivo de gestión de recursos humanos. La lógica de los cuerpos se mantenía de nuevo como principal mecanismo efectivo de funcionamiento de la función pública española.

Una vía alternativa de acción modernizadora consistió en la inclusión de figuras contractuales distintas a las de funcionario de carrera que, aunque con carácter excepcional, vinieron a incrementar tanto el número como la complejidad de gestión del colectivo de personal al servicio de la Administración pública. En una primera clasificación la Ley de Bases de Funcionarios Civiles planteaba la distinción entre funcionarios de carrera y funcionarios de empleo (Palomar Olmeda, 2000). La primera categoría se refería a los funcionarios en sentido estricto, esto es, a los que se integraban plenamente en la estructura de la Administración. A la categoría de funcionarios de empleo, en cambio, se le asignaba un carácter excepcional por lo que su nombramiento solo podía darse si se cumplían determinadas circunstancias establecidas en la ley. Esta segunda categoría debía incluir a los funcionarios eventuales que desempeñasen puestos de trabajo considerados de confianza o asesoramiento, no reservados a funcionarios de carrera, y a los funcionarios interinos, que en razón de necesidad o urgencia ocupasen plazas de plantilla en tanto éstas no fuesen proveídas por funcionarios de carrera.

Esta clasificación se complementaba con otras dos figuras contractuales, también de carácter excepcional, que tendieron a cobrar importancia en el desarrollo posterior de la administración: el personal contratado administrativo y el personal laboral.

La utilización de la figura de los contratados administrativos se circunscribía a la realización de trabajos específicos, concretos y de carácter extraordinario o de urgencia, o bien a *“la colaboración temporal en las tareas de la respectiva dependencia administrativa (...) cuando por exigencias y circunstancias especiales no pudiesen ser atendidas adecuadamente por los funcionarios de carrera de que dispusiera el organismo”*, como se indicaba en el apartado b) del artículo 6.2. de la Ley de Bases de Funcionarios Civiles del Estado.

Para el caso del personal laboral, sin embargo, el artículo 7.1. de la citada norma indicaba que *“son trabajadores al servicio de la administración civil los contratados por esta con dicho carácter, de acuerdo con la legislación laboral, que les será plenamente aplicable”*. Esta regulación mucho menos restrictiva de la figura de los contratados administrativos permitió una primera invasión de personal laboral en el ámbito de las administraciones públicas. A ello cabe añadir que la instauración de un sistema de clasificación de puestos de trabajo, de difícil ajuste con el modelo de cuerpos de funcionarios, también favoreció la aparición de la contratación laboral como mecanismo de vinculación jurídica con la administración (Fondevila Antolín, 1990 y 2000).

Se configuraban de esta manera las bases de un modelo de función pública en el que coexistían diversos regímenes jurídicos de personal (funcionarial y laboral fundamentalmente), aunque su diferente utilización dependía más de la voluntad del legislador ordinario que de un criterio claro que orientase cual de ellos debía caracterizar la prestación de servicios en la administración pública.

En este contexto abierto, tanto el personal laboral como el resto de figuras de naturaleza excepcional fueron expandiéndose, especialmente a partir de la década de los años 70, desvirtuando su sentido original. Como indica Nieto, *“la situación se ha invertido y lo que estaba previsto como excepción se ha convertido en regla. Como consecuencia de la expansión administrativa de la época del desarrollo, en parte también por una increíble falta de previsión en la política de personal y, sobre todo, por la falacia presupuestaria de no reflejar los aumentos del gasto de personal (...) ha proliferado la técnica de no ingresar ya en los cuerpos, sino de incorporarse a la Administración pública a título de interino o contratado”* (1980: 10).

En un proceso que Jiménez Asensio denomina *“la conformación gradual de una función pública paralela”* (1989: 424), estos nuevos colectivos fueron ganando peso relativo en detrimento de los funcionarios de carrera, en buena parte debido a que:

- a) El desarrollo económico conllevó un mayor intervencionismo de la Administración Pública, por lo que se incrementaron las necesidades de incorporación inmediata de nuevo personal (que los procedimientos de reclutamiento y selección clásicos no podían satisfacer).
- b) Las necesidades de nuevo personal no fueron tan solo cuantitativas sino también cualitativas, requiriéndose personal de nuevas titulaciones para los que no se disponía de estructuras creadas.

- c) La falta de previsión de efectivos, así como la inadecuación de las plantillas orgánicas para realizarla, determinaron el desajuste entre las necesidades reales y necesidades formales, con lo que debía recurrirse a las figuras supuestamente excepcionales antes comentadas.

El recurso a estas figuras excepcionales representó una cierta flexibilización de las políticas de personal, pero tuvo efectos negativos sobre ámbitos como el reclutamiento, la selección o la cultura organizativa. No tardaron en surgir dinámicas de reclutamiento vinculadas a las relaciones personales o familiares, el secretismo se instaló en los procesos de ingreso y la ausencia de pruebas de entrada no garantizaba la idoneidad de los aspirantes seleccionados. Ello se agravó con el incumplimiento reiterado de la supuesta temporalidad que caracterizaba a las figuras de contratado administrativo e interino y la posterior reivindicación de estos colectivos para adquirir la condición de funcionarios de carrera.

La Administración intentó detener el proceso de incorporación de interinos y de contratados administrativos, y proceder a funcionarizar a los colectivos existentes mediante las denominadas “oposiciones restringidas”. Como indica Nieto, *“periódicamente, y mediante el trámite de una “oposición restringida” -parodia de una oposición en la que sólo participan los interinos- son escalafonados éstos sin esfuerzo por su parte y sin dar la menor posibilidad a los ciudadanos que carecieron del apoyo previo de un nombramiento digital”* (1980: 11). Estos y otros mecanismos vinculados a procesos selectivos *ad hoc* facilitaron la funcionarización de estos colectivos de empleados públicos reclutados inicialmente con carácter temporal. Todo ello en contra de buena parte de los valores básicos del modelo funcional como los de mérito, capacidad e igualdad, incidiendo negativamente en una cultura organizativa hasta entonces sustentada por los cuerpos de funcionarios de carrera.

Esta estrategia, constituiría un precedente a replicar en los procesos de normalización de situaciones laborales de diversos colectivos de empleados públicos de las comunidades autónomas, ingresados con diferentes figuras (principalmente vía contratados administrativos transitorios y vía personal interino y laboral) a resultas de la precipitación en la contratación de personal que siguió a su despliegue organizativo.

Como indica Jiménez Asensio, *“la reforma funcional de 1963-64 había fracasado a los pocos años de su aprobación. Algunas de sus previsiones ni siquiera se pusieron en marcha, mientras otras se vieron sumidas en un lento proceso de desvirtuación. A las puertas de 1978, la precariedad de la función pública era manifiesta”* (1989: 444).

En esta situación quedaba la función pública al inicio de la transición a la democracia, con importantes incertidumbres y con suficiente inestabilidad del sistema político para que resultase más difícil impulsar cambios drásticos en el modelo de gestión de los recursos humanos en las administraciones públicas.

2.1.1.- Elementos destacados para la configuración de la institución.

De los antecedentes comentados en este apartado destacan una serie de elementos que, interrelacionados, contribuyen a sentar las bases de la institución denominada “función pública”.

- a) Creación de una función pública profesionalizada, inspirada en el modelo francés, caracterizada por la objetividad en los procesos de ingreso y la inamovilidad y continuidad de sus miembros frente a la discrecionalidad en los nombramientos por parte de la dirección política.
- b) Aparición de una estructura de cuerpos de funcionarios como resultado de la presión de los propios interesados, a diferencia de los cuerpos del modelo francés, diseñados de forma centralizada como mecanismo para organizar y estructurar la función pública.
- c) Surgimiento de una función pública independiente y resistente a la intervención de la dirección política considerada “externa” por unos cuerpos de funcionarios que se autoregulan.
- d) Consolidación de la estabilidad y continuidad del modelo de función pública, canalizado a través de la estructura de cuerpos, incluso en etapas de importantes cambios en el sistema político.
- e) Surgimiento de los primeros intentos de transformación del modelo vigente a través de la creación de cuerpos generales de carácter interdepartamental, con criterios de unificación y estandarización, y a través de la introducción del puesto de trabajo como elemento estructurador la función pública, siguiendo criterios del modelo de empleo abierto.
- f) Aparición de las primeras crisis del sistema de valores asociados a la creación de una “función pública paralela” y a los procesos de funcionarización de diversos colectivos (contratados administrativos, interinos y personal laboral).

Estos rasgos que iban conformando la institución “función pública”, tendieron a consolidarse extendiendo su incidencia a través de dinámicas de *path dependence* en la siguiente etapa de desarrollo del sistema de gestión de los recursos humanos.

III.2.2.- La transición democrática y la aparición de las comunidades autónomas.

El proceso de transición democrática planteó un nuevo escenario de desarrollo de la institución que caracterizaba el funcionamiento del empleo público en nuestro país. Paralelamente se inició un importante proceso de transformación de la estructura territorial del Estado con la creación de las comunidades autónomas como nuevo nivel de gobierno dotado de su propia organización administrativa y de sus propios contingentes de empleados públicos. Las instituciones que caracterizaron las relaciones de los actores en esta nueva realidad políticamente descentralizada fueron necesariamente distintas a las vigentes durante la etapa franquista. Sin embargo el cambio resultó mucho más tardío y menor en el ámbito de la función pública, destacando la pervivencia y la continuidad de las instituciones básicas del modelo fraguado en etapas anteriores.

La incertidumbre que caracterizó los primeros momentos de la transición política, tanto en lo referente a las instituciones del Estado como a las de las incipientes comunidades autónomas, así como las dinámicas inerciales del modelo vigente de función pública, no favorecieron el desarrollo de un cambio de mayor calado. En la generación de estas dinámicas destacan el papel de los agentes internos, formados, socializados y vinculados al modelo vigente de función pública. Como indican Jódar, Jordana y Alós, “*for many*

years into the democratic period, the failure to introduce personnel policies has led to tensions of a professional or corporate nature within the public services, and difficulties for the new political class in imposing its will on a sector which had grown used, under Franco, to protecting itself against the arbitrary actions of the dictatorship” (1999: 165).

Además, aunque el nuevo contexto requería de una importante transformación del aparato administrativo, la necesidad de atender a otros temas considerados más prioritarios para consolidar el cambio político, y el temor a la resistencia de los colectivos funcionariales, propiciaron que se postergara la reforma de la administración pública en general, y de la función pública en particular (Subirats, 1990). Ambos temas se consideraron como *“problemas menores al lado de los graves y complejos problemas políticos que intentaban solventarse a través de la Constitución”* (Giménez Abad, 1996: 142) y, como indica Jiménez Asensio, *“(las prioridades políticas) como siempre a lo largo de nuestra historia, fueron orillando la necesaria reforma de la Administración pública”* (1989: 295).

Por otro lado el modelo vigente de función pública cumplía con cierta funcionalidad en el contexto de cambio de la transición política. Puesto que uno de sus puntos fuertes era la garantía de la legalidad y la aportación de seguridad jurídica, su papel resultó clave tanto para el establecimiento del Estado de Derecho como para apoyar un proceso de transición democrática plagado de incertidumbres. Asegurando una función pública estable, que aportaba continuidad y seguridad, la institución permitió (o provocó) que los principales actores centrasen su atención en la dimensión política del cambio de régimen, dejando la reforma administrativa en un plano secundario.

En este contexto se elaboraron la Constitución Española y los Estatutos de Autonomía de las comunidades autónomas, estableciendo el punto de partida y las líneas generales para el posterior desarrollo de la normativa específica de función pública. De algunos de sus preceptos se derivaron importantes implicaciones, en el ámbito formal, para interpretar la posterior evolución del modelo de gestión de recursos humanos en las administraciones públicas autonómicas.

2.2.1.- La función pública en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía.

La Constitución Española dedica unas breves pero significativas referencias al régimen jurídico de la función pública, vinculándola al concepto de Estado social y democrático de derecho y a la función que en él se asigna a las administraciones públicas (Fondevila Antolín, 2000).

En primer lugar destaca la distinción entre los órganos de gobierno, configurados a partir de los resultados electorales y que dirigen estas organizaciones, y la administración pública propiamente dicha. Esta distinción genérica inicial se vio complicada en el desarrollo normativo y en la práctica posterior, generándose un espacio intermedio, de distinta amplitud según cada administración, en el que se confundían los criterios de designación política y profesional (el denominado círculo de dirección político-administrativa, comentado por Jiménez Asensio, 1998: 45).

Siguiendo la distinción entre las dos esferas (política y administrativa), en el artículo 103.1 de la Constitución se fijan unos principios orientadores de la actividad de la administración:

“La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho.”

Se planteaba así una administración sometida a las leyes pero también a las directrices y objetivos de los órganos políticos, aunque destacando que en todo momento, y en el ejercicio de su función, debía obrar con criterios objetivos e impersonales, de legalidad y eficacia (Palomar Olmeda, 2000). Unos valores que incidirían en la institución que reguló el funcionamiento de la función pública.

En conexión con estos principios el artículo 103.3 indicaba que el personal al servicio de la Administración debía tener un estatuto profesional:

“La ley regulará el estatuto de los funcionarios públicos, el acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, las peculiaridades del ejercicio de su derecho a sindicación, el sistema de incompatibilidades y las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones.”

El reflejo de la profesionalidad requerida a los empleados públicos se conectó con los principios de mérito y capacidad que presidían los procesos de acceso a la función pública. Acceso que también se complementaba con el principio de igualdad que se recogía en el artículo 23.2 donde se especificaba el derecho de los ciudadanos a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalasen las leyes.

Partiendo de estos referentes, y en función de lo dispuesto en el artículo 103.3. de la Constitución, los principios constitucionales más destacados son (Sánchez Morón, 2001; Villoria, 2003):

- a) Los principios de mérito y capacidad como determinantes para el ingreso a la función pública.
- b) La garantía del derecho de sindicación, aunque se establece que su ejercicio tendría peculiaridades para los funcionarios.
- c) El establecimiento de un sistema de incompatibilidades para los empleados públicos.
- d) La garantía de la imparcialidad del ejercicio de la función pública.
- e) El establecimiento la reserva de ley para el Estatuto de los funcionarios públicos.

Así, los cuatro primeros principios debían plasmarse en una norma con rango de ley que definiese el régimen estatutario de los funcionarios públicos, una norma que, en la determinación del régimen básico, quedaba reservada al Estado en virtud del artículo 149.1.18. de la Constitución. Más allá de estos aspectos no parece que exista un estatuto legal del funcionario de carrera con rango constitucional (Mauri, 1999).

Siguiendo esta línea, la previsión constitucional destacaba los principios de igualdad, mérito y capacidad como consustanciales a un diseño profesional de la función pública, considerando con carácter excepcional la utilización del recurso de “confianza política” como mecanismo de provisión de puestos de trabajo. Sin embargo la práctica de las

distintas administraciones públicas vino a relajar esta excepcionalidad, extendiéndola hasta crear una capa intermedia entre la dirección política y la administración (Jiménez Asensio, 1998). A ello cabe añadir la continuación de las dinámicas de contratación de personal no funcionario de carrera (interinos, contratados administrativos y personal laboral), que posteriormente se vería beneficiado de los denominados procesos de funcionarización.

Estos principios establecidos por la Constitución deben interpretarse como ideas-fuerza de signo renovador llamadas a cambiar ciertos valores propios del modelo de función pública vigente: la idea de igualdad frente al privilegio, el criterio de mérito y capacidad, la transparencia frente a la opacidad, la garantía de los derechos sindicales o la imparcialidad de los funcionarios públicos. También en esa línea cabe mencionar otros preceptos, de alcance más genérico, contenidos en el Título I de la Constitución, “*De los Derechos y los Deberes fundamentales*”, de obligado respeto tanto por la legislación estatal como autonómica, y entre los que se incluyen referencias concretas a la función pública, como en lo referido al derecho de sindicación (el artículo 28.1. incluye una mención especial a las peculiaridades de su ejercicio para los funcionarios) (Arenilla, 1993).

También en la carta magna se instaba a la elaboración y aprobación de un Estatuto de la Función Pública, como norma básica para la regulación de las condiciones de trabajo del conjunto de los empleados públicos, en el que debían figurar las condiciones necesarias para adecuar el carácter público de las funciones a desempeñar y la integración del trabajador en la organización pública (Fondevila Antolín, 2000).

Sin embargo, cabe matizar el efecto de las disposiciones constitucionales atendiendo a cómo éstas fueron interpretadas y puestas en práctica por los distintos agentes implicados. Si por un lado los valores comentados se introdujeron efectivamente en la institución denominada “función pública”, su interpretación concreta comportó ciertas matizaciones que orientaron sus efectos en una determinada dirección. Si la igualdad se entendió como homogeneidad, si la transparencia se entendió en el ámbito formal, o si la imparcialidad de los funcionarios comportó la creación de unos derechos individuales superpuestos a los intereses y estrategias de la organización (Longo, 1995), se dio cumplimiento (aparente) de la previsión constitucional pero se generaron importantes distorsiones y dificultades para una efectiva gestión de recursos humanos en las administraciones públicas, condición para mejorar su eficacia y eficiencia, otros principios también recogidos constitucionalmente.

Asimismo, y a pesar de diversos intentos, el legislador no ha promulgado hasta la fecha un Estatuto de la Función Pública, con lo que la regulación debió fundamentarse en una pluralidad de normas y disposiciones de distinto rango, a las que se añadían las sentencias del Tribunal Constitucional. Ante la incertidumbre y falta de definición del modelo, el Tribunal Constitucional se convirtió en un actor relevante en el ámbito, en tanto que árbitro que fijaba determinadas interpretaciones de la Constitución, sentando doctrina sobre cómo debían configurarse las líneas básicas de la función pública.

Así por ejemplo, al no quedar claro si la Constitución optaba de forma decisiva por un modelo funcional o permitía la existencia de personal al servicio de la Administración regido por otros parámetros jurídicos (como el caso del personal laboral), la dinámica de funcionamiento de las administraciones públicas favoreció la proliferación de múltiples estrategias de contratación. Ello dio como resultado que, para puestos de similares

características, se utilizasen distintos vínculos laborales y, por lo tanto, distinta regulación de referencia (Fondevila Antolín, 2000). No fue hasta una sentencia del Tribunal Constitucional (STC 99/1987, de 11 junio) que se ofreció cierta claridad al respecto, en favor del vínculo funcional, aunque se mantuvieron abiertas interpretaciones y orientaciones bien diferenciadas.

En definitiva, se produjo una suerte de diáspora normativa en materia de función pública que, como indica Jiménez Asensio “*puede ser definida como un conjunto desarticulado, escasamente coherente, fragmentado, de difícil operatividad, y que plantea serios problemas de seguridad jurídica*” (1989: 454).

En este complejo entramado normativo, un aspecto especialmente relevante de las previsiones constitucionales sobre función pública fue la distribución de competencias que realizaba. Atendiendo a ese contexto, las emergentes administraciones autonómicas se planteaban diferentes modelos alternativos en la regulación de la función pública. Las opciones más claramente destacadas fueron (Tornos, 1983; Lliset y Tornos, 1986; Conde, 1995):

- a) Un modelo unitario, en el que se definía tan solo una única función pública dependiente del Estado y adscrita funcionalmente a las comunidades autónomas.
- b) Una función pública con dependencia orgánica y funcional de las comunidades autónomas pero regulada unitariamente para todo el Estado por las Cortes Generales.
- c) Una función pública de las comunidades autónomas regulada parcialmente por la propia Comunidad a la que debía servir, pero sometida a unos principios o reglas básicas dictadas por el Estado.
- d) Una función pública totalmente autónoma, respetando tan sólo algunas reglas derivadas directamente de la Constitución, y en la que la Comunidad Autónoma definiera el régimen de sus empleados sin vinculación a ninguna norma estatal previa.

La tercera opción fue la finalmente seleccionada para establecer las reglas del juego en la configuración de la función pública autonómica. Se reconoció la legislación autonómica sobre la materia pero atendiendo a lo dispuesto en la normativa estatal de carácter básico. Se interpretaba en estos términos la potestad de autoorganización de las comunidades autónomas, en la línea de favorecer la heterogeneidad de soluciones administrativas y de función pública, propias un sistema político descentralizado.

Sin embargo el ordenamiento constitucional no otorgaba la posibilidad que las comunidades autónomas estableciesen su propio régimen de función pública sin constricciones, sino que restringía su competencia en ese ámbito según lo indicado en el artículo 149.1.18, relativo a la reserva al Estado de “*las bases del régimen estatutario de los funcionarios*”.

“149.1. El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:

18. *Las bases de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas (...).*”

La justificación de esta reserva competencial se realizaba en términos de asegurar la igualdad de las condiciones de empleo de los funcionarios, evitando el surgimiento de

agravios comparativos, y también por razones de carácter económico, en relación con la capacidad estatal de dirección de la economía y el control del gasto público.

La legislación básica se refería al establecimiento de un común denominador normativo, a partir del cual cada Comunidad Autónoma podía establecer su legislación propia y diferenciada. Es por ello que las bases no podían agotar la regulación de la materia, estableciendo una regulación tan detallada que vaciase de contenido las competencias autonómicas en la definición de su modelo de función pública.

En lo referente al personal laboral, por ejemplo, aunque el Estado contaba con la competencia en exclusiva de su regulación (artículo 149.1.7. de la Constitución), el margen de flexibilidad parecía substancialmente superior a las constricciones establecidas para el personal funcionario de carrera. Cuestión a parte fue cómo se gestionó efectivamente el colectivo de empleados públicos con vinculación laboral, puesto que en la mayor parte de casos se tendieron a reproducir las pautas de funcionamiento existentes para los colectivos funcionariales, constituyendo éstos el colectivo de referencia para determinar las condiciones de empleo en las administraciones públicas.

El problema residía, entonces, en determinar el alcance de las bases del régimen estatutario de los funcionarios. Sin embargo la ley que debía establecer estas bases no se promulgó hasta mediados de los años 80, con lo que las fases iniciales de desarrollo de la función pública autonómica tan solo contaron con un referente genérico en el articulado constitucional. Sería a partir de esta situación que los entes preautonómicos iniciaron el proceso de conformación de sus propias administraciones así como la aprobación de sus respectivos Estatutos de Autonomía.

El primer paso para la configuración efectiva de las comunidades autónomas fue la promulgación de sus Estatutos de Autonomía. En estas normas básicas aparecieron pocas referencias a la función pública, a pesar de su papel clave en la configuración de la administración autonómica. Pero sí aparecieron diferencias significativas entre las distintas comunidades en función del grado de autonomía que deseaban obtener en la materia. Si los Estatutos aprobados por la vía del artículo 151 (y análogos, como Canarias o Comunidad Valenciana) tendían a centrar su atención en la atribución de la competencia sobre el funcionariado propio, en los Estatutos aprobados en la siguiente oleada se observaba una especial atención a la necesidad de sentar unas reglas genéricas sobre la estructura de la Administración, aunque sin referencias específicas y singulares a la función pública autonómica.

Diversos estudios aportan clasificaciones de los Estatutos de Autonomía según el planteamiento con el que abordan el ámbito de la función pública. En esta línea cabe destacar las aportaciones de Castells Arteché (1987), Jiménez Abad (1982) o Tornos (1983). Siguiendo estos estudios se pueden agrupar los Estatutos de Autonomía a partir de sus previsiones en el desarrollo del ámbito de la función pública (adaptada de Castells Arteché, 1987: 45-51). Por este criterio se distinguen tres grupos de comunidades autónomas.

- a) En primer lugar aparecían las comunidades de Navarra y País Vasco, que a través de sus respectivos Estatutos asumían con carácter de competencia exclusiva el régimen

estatuario de sus funcionarios, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 149.1.18 de la Constitución¹¹.

- b) En un segundo grupo aparecían aquellos Estatutos que situaban el tema funcional entre las competencias de desarrollo legislativo y ejecución en el marco de la legislación básica del Estado. En esta categoría se ubicaban las comunidades de Catalunya, Andalucía, Extremadura, Galicia, Valencia, Canarias y Murcia¹². En estos casos la ley autonómica desarrollaba una ley de bases estatal, articulada y con vocación de agotar la materia a nivel horizontal (no en su profundidad). Sin embargo la promulgación de la ley autonómica suponía una opción política y por lo tanto no debía entenderse como simple desarrollo reglamentario, aunque esta apreciación vino matizada por el alcance y los límites establecidos por la normativa básica del Estado.
- c) En el tercer grupo se ubicaban el resto de los Estatutos aprobados por la vía del artículo 143 de la Constitución, donde lo más característico era la parca o nula presencia del ámbito de la función pública, supuestamente integrado al abordar el tema de la estructuración de su propia Administración pública, sin llegar a destacarlo específicamente.

La plasmación de este distinto énfasis en la regulación de la función pública se remitió a los Estatutos de la función pública autonómicos que debían concretar y desarrollar las posibilidades enunciadas estatutariamente. Sin embargo la práctica legislativa posterior, tanto estatal de fijación de bases como la autonómica de desarrollo, tendió a unificar las distintas vías apuntadas.

2.2.2.- La puesta en marcha de la función pública autonómica.

A partir de los preceptos constitucionales y a partir de las referencias genéricas contenidas en los respectivos Estatutos de Autonomía, las comunidades procedieron, ya en fechas tempranas, a la creación de los principales organismos responsables en materia de función pública. Los primeros en aparecer fueron las escuelas o institutos de administración pública, dirigidos a la selección, la formación y el estudio de la función pública autonómica. Así, en enero de 1979 el Consejo General del País Vasco creó el Instituto de Estudios de Administración Pública (que posteriormente se convirtió en el IVAP), mientras que en mayo de ese mismo año la Generalitat de Catalunya restablecía la Escuela de Administración Pública de Catalunya (EAPC). A la creación de estos institutos y escuelas les siguieron las direcciones generales de la función pública como órganos de coordinación y dirección de los recursos humanos de las nuevas administraciones autonómicas.

A parte de su traslación en la estructura orgánica, otros elementos significativos de esta etapa inicial de configuración de los sistemas autonómicos de función pública fueron los procesos de transferencias y la propia práctica desarrollada por las comunidades autónomas para afrontar los nuevos retos que se planteaban en materia de gestión de

¹¹ Artículo 10.4 del Estatuto Vasco y artículo 49.b) de la ley orgánica de reintegración y mejoramiento del régimen foral de Navarra.

¹² Artículo 10.1 del Estatut de Catalunya, 15.1 del Estatuto andaluz, 9.8 del Estatuto extremeño, 28.1 del Estatuto gallego, 32.1 del Estatuto valenciano y 52 del Estatuto de Murcia.

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).

Combinando las resistencias de los distintos ministerios a desprenderse tanto de las competencias como de los recursos humanos y materiales asociados a ellas, y la falta de una planificación o una estrategia coherente y sistemática, el alcance de las transferencias acabó siendo el resultado, en buena parte de los casos, de los procesos singulares de negociación entre las partes. Ello comportó que la mayor parte de transferencias de recursos humanos afectase a la organización periférica de los ministerios y no a sus órganos centrales, en un momento en que las organizaciones autonómicas necesitaban especialmente este tipo de unidades para conformar su incipiente aparato administrativo (Tornos, 1983).

Tal como indica López Brikman, *“la realidad demuestra que los traspasos de funcionarios realizados (...) 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 (...)”* (citado por Castells Arteché 1987: 70).

A los problemas en cuanto a la cuantía y el perfil se añadió la baja motivación y el descontento del personal transferido¹³. La incertidumbre sobre el alcance y los contenidos del proceso de transferencias impactó negativamente en las percepciones de los colectivos de empleados públicos de la Administración General del Estado que debían integrarse en las nuevas organizaciones autonómicas, siendo causa de importantes resistencias (Ramió, 1991). Ello a pesar de que la protección de los derechos del personal transferido se configurase como un principio predominante en todos los procesos, por encima de las necesidades organizativas de los entes receptores de estos contingentes de empleados públicos (Lliset y Tornos, 1986; Pallarés Moreno y Delgado Molina, 1980).

Un indicador de estas resistencias fue la proliferación de la figura del personal supernumerario, por la cual el personal transferido a la nueva organización autonómica permanecía en situación de supernumerario en sus cuerpos de origen, esto es, con capacidad de retorno. Ello comportaba tanto la duplicidad de plazas en la plantilla del Estado (que no se suprimía sino que se declaraba vacante) y en la plantilla autonómica como la posibilidad de que el funcionario concursase a esa misma plaza vacante de su cuerpo de origen, dejando abierta así la opción de retorno (Ballesteros, 1989).

Para dar respuesta a estas resistencias, tanto de los ministerios como de los propios empleados transferidos, y a los importantes problemas de adecuación de los recursos

¹³ Alejandro Nieto ofrece una descripción muy gráfica del estado de ánimo de los funcionarios en aquellos momentos: “la desmoralización es general, puede palpase. Lo nuevo quizás de estos años estriba en que a la protesta ha sucedido la resignación. A las ansias colectivas de reforma están siguiendo las reacciones individuales del peor signo. Ya no se oye el clamor vindicativo de contestación sino el grito egoísta de ‘sálvese quien pueda’, que es la expresión más triste de la desesperanza” (1980: 17).

humanos a los nuevos retos que se planteaban, las administraciones públicas autonómicas iniciaron sus propios procesos de contratación de personal (Tornos, 1983). Estos procesos también se explicaban por otras circunstancias que confluieron en la creación de las administraciones autonómicas, como la creación de nuevos servicios diferenciados, sin equivalencia con los transferidos por parte de la Administración General del Estado, y que requerían de personal con características diferenciadas del potencialmente transferible (Baena del Alcázar, 1994).

El reclutamiento de personal de confianza, no ajeno a ciertas prácticas de clientelismo político, también fue otro de los procesos asociados a la creación y desarrollo de las administraciones autonómicas, aunque no exclusivo de éstas puesto que dinámicas de semejante cariz se generalizaron en la Administración General del Estado y en las corporaciones locales.

La tendencia a reclutar personal propio, aprovechando los márgenes de maniobra que ofrecía la legislación y el proceso de traspasos, se convirtió en una constante que tan solo variaba en lo referente a las fórmulas utilizadas. Así, inicialmente la propia normativa del Estado imponía ciertas restricciones al incremento de la función pública autonómica en lo que al personal funcionario se refiere¹⁴, mientras que en la práctica los distintos organismos centrales se resistían a ceder su personal (Castells Arteche, 1987). En este contexto la opción de reclutamiento de personal propio por parte de las comunidades autónomas se materializó a través de los contratados administrativos transitorios (CAT). Con la estabilización y consolidación de los aparatos administrativos autonómicos se procedió a reconvertir este colectivo en personal funcionario, utilizando mecanismos como las oposiciones restringidas o la reserva de plazas, ya comentadas en el apartado anterior (Baena del Alcázar, 1994). En etapas posteriores se mantuvo la tendencia a recurrir a fórmulas flexibles para incorporar personal propio, utilizando otros mecanismos como la contratación de personal interino o la contratación de personal laboral.

Como resultado de esta estrategia, y ya desde sus inicios, el contingente de personal de las administraciones públicas autonómicas se caracterizó por una pluralidad de vínculos laborales que venía a incrementar la complejidad de su gestión. Esta heterogeneidad, resultado de la amalgama iniciada con el proceso de transferencias y con el reclutamiento realizado directamente por de las comunidades autónomas, puso en cuestión el concepto de “función pública autonómica” como un grupo de recursos humanos cohesionados (Giménez Abad, 1996).

La normalización de la incipiente burocracia autonómica requería de un marco normativo formal que explicitase las bases sobre las que debía articularse su gestión y desarrollo. En este contexto, y ante la inactividad del legislador estatal, la Comunidad Autónoma de Catalunya promulgó la Ley de Medidas Urgentes para la Función Pública de la Generalitat, de 4 de junio de 1981. Resulta significativo que esta norma de ordenación, que se anticipaba a la normativa estatal en la materia, fuese recurrida por el Gobierno Central ante el Tribunal Constitucional, aunque finalmente se resolviese el recurso a favor de la Generalitat¹⁵.

¹⁴ Por ejemplo la disposición adicional primera del Real Decreto Ley de 30 de marzo de 1977 impedía utilizar el interinaje como procedimiento para la cobertura de plazas.

¹⁵ 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.

La actividad del Tribunal Constitucional en el ámbito de la función pública fue especialmente relevante en esta etapa inicial, tal y como se apuntó anteriormente, para la clarificación de las reglas formales del juego ante la ausencia de una normativa que lo indicase. Su papel fue decisivo para entender la evolución de los sistemas de función pública autonómicos, y se convirtió en un escenario en el que se dirimieron los frecuentes conflictos entre las comunidades autónomas y el Estado.

A inicios de los años 80 la situación de incertidumbre y el rápido incremento de las dotaciones de personal de las administraciones autonómicas se vio complicada por diversos factores como la debilidad del partido del gobierno del Estado o el golpe de estado del 23 de febrero de 1981. A todo ello se sumó la ausencia de un modelo claro de relaciones entre el Estado y las comunidades autónomas y la falta de previsión y de programación de todo el proceso en su conjunto.

Ante esta situación de crisis del proceso autonómico se optó por constituir una comisión de expertos para elaborar un informe sobre la materia autonómica, con una orientación esencialmente jurídica. Este informe se complementó con un segundo, elaborado por otra comisión de expertos, referido a la financiación de las comunidades autónomas (Ballesteros, 1989). Con el recurso de acudir a una “solución técnica” para desbloquear el desarrollo de las autonomías, también se fijaban los parámetros del tipo de alternativas a considerar. Así, si la primera comisión estaba formada por profesores de Derecho Administrativo, la segunda estaba compuesta principalmente por economistas, las dos disciplinas que orientaron el tipo de respuestas que se planteaban para el desarrollo del modelo autonómico. Siguiendo el argumento en clave neoinstitucionalista, ambos informes deben interpretarse como mecanismos que tendían a favorecer dinámicas de isomorfismo institucional por presión normativa, donde los profesionales de los dos ámbitos académicos se erigieron como detentadores del monopolio de la definición del problema a solventar y de las consiguientes vías de acción a emprender.

En el diagnóstico del informe elaborado por los expertos jurídicos se destacaron diversas críticas a la organización de las incipientes administraciones autonómicas, tanto por las dimensiones que iban cobrando como por reproducir el aparato estatal, al mismo tiempo que se cuestionaba el volumen de recursos que los ministerios de la Administración General del Estado tendían a retener. También se incluyeron importantes objeciones al proceso de transferencias, en la medida que sus resultados dependían más de las habilidades de los negociadores en cada caso que de la aplicación de unas reglas claras de distribución de competencias.

En este diagnóstico también se destacó un elemento que se revelaría esencial para entender los procesos de reproducción institucional: el papel de los cuerpos de funcionarios. Se apuntaba así que “*algunos cuerpos de funcionarios que dominan parcelas enteras de la organización se resisten a la operación (de transferencias) y logran evitarla*” (Castells Arteché, 1987: 118). Se insistía así en el papel de los cuerpos de funcionarios como actor destacado en la configuración y desarrollo de las nuevas administraciones autonómicas, con sus propias dinámicas de funcionamiento. Si inicialmente planteaban estrategias de resistencia al proceso, posteriormente estos mismos agentes tendieron a reproducir las instituciones de la Administración General del Estado en los nuevos aparatos públicos autonómicos. Como indicaba Joan Prats, “(desde la Administración General del Estado) *lo que estamos transfiriendo no es una función*

pública, sino una cosmogonía caótica de funciones públicas que, obviamente, las Comunidades Autónomas no pueden mantener en la división corporativa de procedencia” (citado por Ballesteros, 1989: 187).

A partir de este diagnóstico, el informe proponía básicamente dos vías para superar la situación de bloqueo: una de carácter legislativo consistente en la promulgación de una ley orgánica de ordenación del proceso autonómico y otra orientada a alcanzar pactos políticos sobre su desarrollo.

En cuanto al ámbito de la función pública, un primer aspecto destacado fue la distinción entre (1) la necesidad de promulgar la citada ley orgánica para ordenar el proceso autonómico en lo que afectaba al traspaso de funcionarios y (2) las propuestas referidas a la emisión de reglas básicas con relación al régimen jurídico de la función pública que afectase a todas las administraciones. Se apuntaba así la urgencia de la primera y la posibilidad de aplazar la promulgación de la segunda. La prioridad por regular el proceso de transferencias de personal y sus condiciones laborales en el seno de las nuevas administraciones autonómicas relegó a un segundo plano, indeterminado en cuanto a plazos, la norma general de ordenación de la función pública (Ballesteros, 1989). Una opción que mucho tiene que ver con el destacado peso específico de los cuerpos de funcionarios, preocupados por los colectivos que se transferían a las nuevas organizaciones y resistentes a una revisión del sistema de función pública en su conjunto.

A resultas de ello se consolidaban una serie de garantías para los empleados públicos, como punto de partida para configurar una cultura organizativa fuertemente centrada en los derechos de los empleados por encima de los objetivos de la organización pública, que incidiría también a las administraciones autonómicas. La presión homogeneizadora, de equiparación de las condiciones laborales de los empleados autonómicos, a imagen de la situación de los cuerpos nacionales, se enmarcó también en esta tendencia, con el mismo planteamiento racionalizador del proceso autonómico impulsado desde el poder central.

La plasmación política de los resultados del informe se dieron a través de los *Acuerdos Autonómicos* de julio de 1981, suscritos por el presidente del Gobierno del Estado (en nombre de la UCD) y por el Secretario General del PSOE, sin incorporar al PCE, a AP, ni a los partidos de ámbito autonómico. Sobre esta limitada base pactista se formulaba una voluntad política de reorientación del proceso autonómico, eliminando las supuestas fracturas ocasionadas por las demandas de base territorial autonómica, manteniendo desde las instancias centrales la dirección de las grandes líneas en materia de política autonómica.

Estos Acuerdos, según Solé Tura, “*significaron el comienzo de una fase muy diferente a la anterior, fase que de hecho ya se había iniciado con la redacción del Estatuto de Autonomía de Andalucía, en el que se introdujeron elementos que luego se generalizaron a los demás Estatutos de Autonomía. (Si) los cuatro primeros Estatutos fueron el resultado de una iniciativa desde las propias Comunidades, combinada con una negociación (con) el Poder Central, (...) a partir de los acuerdos de julio de 1981, el proceso autonómico fue el resultado de una iniciativa por arriba de los dos partidos principales*” (citado por Castells Arteché, 1987: 123).

Como plasmación normativa de los Acuerdos de julio de 1981, se presentó el Proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA), con el que se

pretendía introducir un cambio cualitativo al proceso autonómico a partir de la aplicación a las comunidades ya existentes del sistema inicialmente previsto para las futuras, al mismo tiempo que se destacaba el rol del poder central en la dirección de todo el proceso en su conjunto. En clave neoinstitucionalista, el Estado ejerció explícitamente de agente difusor de sus propias instituciones a través de mecanismos de isomorfismo coercitivo. La consecuencia directa fue la previsible tendencia a la reproducción institucional de los esquemas de funcionamiento de la función pública estatal en los incipientes aparatos públicos autonómicos.

Así, un aspecto destacado, en lo que a empleo público se refiere, fue la clara opción de la LOAPA por el modelo de cuerpos, facilitando su creación por parte de los nuevos entes autonómicos al mismo tiempo que apoyaba a los de escala nacional en aras de la movilidad interadministrativa. Una opción corporativa que facilitaba la continuidad de los principios tradicionales de la estructura de la función pública española en el nuevo ordenamiento territorial del Estado.

Sin embargo el alcance de la norma vino condicionado por la oposición que generó, especialmente entre los actores autonómicos. Aunque el texto fue aprobado por el Congreso de los Diputados el 30 de junio de 1982 y, sin modificaciones, en el Senado el 29 de julio, ya en el 2 de agosto se interpusieron cinco recursos previos de inconstitucionalidad que, admitidos a trámite, dieron lugar a la suspensión automática de su vigencia (Ballesteros, 1989).

Así, a pesar de la legitimidad “técnica” en que pretendidamente se apoyaba el texto de la LOAPA, su “gestión política” propició tanto su fracaso como el elevado desgaste político asociado al intento. Siguiendo Alejandro Nieto, *“quizás porque (la LOAPA) no estaba pensada tanto en la Administración del Estado como en la articulación de las Comunidades Autónomas, y éstas no habían participado debidamente en el proceso de su elaboración. La resistencia de las Comunidades Autónomas demostró ser más fuerte que la voluntad del Gobierno. Porque el Tribunal Constitucional se limitó a anular la ley, pero quienes frenaron el movimiento fueron las Comunidades Autónomas”* (citado por Castells Arteché, 1987: 145).

Efectivamente, la situación se resolvió con la Sentencia del Tribunal Constitucional de 5 de agosto de 1983, que no reconoció el carácter de ley orgánica de la LOAPA ni tampoco su carácter de ley armonizadora, declarando inconstitucional la mayor parte de principios generales sobre el régimen propio del ordenamiento autonómico. Aunque no incidió en la inconstitucionalidad del Título VI (referido a la función pública), no consideró sus preceptos como orgánicos ni armonizadores, con lo que perdieron su pretendida influencia sobre el conjunto del proceso de desarrollo de las administraciones autonómicas.

La acomodación del proyecto tras la Sentencia del Tribunal Constitucional se concretó en la Ley de 14 de octubre de 1983, denominada del Proceso Autonómico. En el ámbito funcional, la Ley de Proceso Autonómico o LPA, y a pesar de su rigor “técnico”, encontró importantes dificultades para su aplicación (Muñoz Machado, 1987). Entre estas cabe destacar su tardía aparición, cuando el proceso de transferencias a las comunidades autónomas estaba ya muy avanzado¹⁶, la vinculación de las transferencias a la reforma de

¹⁶ Resulta significativa la disposición final 1ª donde se indica que: *“la presente ley entrará en vigor a los cinco meses de su publicación en el Boletín Oficial del Estado”*.

la Administración General del Estado, la resistencia de ciertos colectivos funcionariales, así como la necesidad de contar con la colaboración de las administraciones autonómicas, excluidas de los anteriores pactos para impulsar la normativa en esta materia.

En definitiva, un bajo nivel de implicación efectiva de los agentes que debían impulsar el proceso (Gobierno del Estado y gobiernos autonómicos), a la espera de una nueva norma que debía afectar con carácter general a la totalidad de la función pública española.

2.2.3.- Elementos destacados para la configuración de la institución.

De los cambios acaecidos durante la transición política y hasta la primera revisión del modelo que se realizaría en 1984, destacaron una serie de elementos que, interrelacionados, contribuyen a modificar algunas de las rasgos definidores de la institución denominada “función pública”.

- a) La institución se reveló como un entramado de normas, valores, rutinas y procesos resistentes a los profundos cambios que se daban en el sistema político. Tanto la multiplicidad de problemas que colapsaron la agenda de los decisores públicos como la propia función de estabilidad y continuidad que aportaba la institución facilitaron su permanencia.
- b) Se introdujeron ciertas modificaciones en cuanto a los valores característicos de la institución, que facilitaron su adaptación al nuevo contexto democrático, destacando los principios de igualdad, mérito y capacidad, así como la adaptación de ciertos derechos, como el de sindicación.
- c) A pesar de la previsión constitucional para la elaboración de un Estatuto de la Función Pública, pervivió la regulación específica anterior a la transición política y se inició un proceso de acumulación de normas parciales, produciéndose una “diáspora normativa” en materia de función pública.
- d) Con la creación de las comunidades autónomas se generaron dinámicas de isomorfismo institucional (de carácter coercitivo, mimético y de presión normativa) que condujeron a la reproducción del modelo de función pública de la Administración General del Estado en las incipientes administraciones autonómicas. Los Estatutos de Autonomía tan solo fijaron las líneas genéricas para el desarrollo de su propia función pública, que la práctica y el posterior desarrollo legislativo tendieron a homogeneizar.
- e) La capacidad de autoorganización de los nuevos entes autonómicos dio origen a los primeros conflictos de competencias con la regulación del Estado y ello propició la destacada intervención del Tribunal Constitucional como agente definidor de los criterios básicos de la función pública.
- f) La creación de la función pública autonómica se vio constreñida, al nivel de fijación de reglas propias, por la ausencia de la legislación básica del Estado que debía orientar su desarrollo, y en el ámbito operativo por los procesos de transferencias de recursos humanos y por sus propios procesos de contratación de personal.
- g) Los intentos de reorientar el modelo hacia un enfoque de desarrollo desde el centro, a partir de los acuerdos de los dos partidos mayoritarios (Acuerdos Autonómicos, Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico y Ley de Proceso Autonómico) fracasaron en buena medida por la resistencia de los incipientes gobiernos autonómicos, que canalizaron el conflicto a través del Tribunal Constitucional.

Con estos rasgos definidores, que iban cristalizando la institución en el seno de las administraciones autonómicas, se iniciaron los primeros intentos de transformación de la función pública española.

III.2.3.- La revisión del modelo de desarrollo de la función pública.

La victoria del PSOE en las elecciones de 1982 originó un proceso de revisión orientado a modernizar la Administración Pública, como uno de los temas incluidos en su programa de gobierno, al que se dedicaba todo el capítulo IV, y para el que se destacaban los compromisos tendentes a “*reordenar la situación actual de la Función Pública*”, y a asegurar “*la profesionalidad y la imparcialidad política de los funcionarios públicos*”, entre otros.

El despliegue posterior de este programa de modernización se articuló a través de unas líneas ideológicas que pretendían cambiar la orientación del sistema de función pública vigente. Entre esta ideología de la reforma cabe destacar (González-Haba Guisado, 1985):

- a) El principio de que el Estado debía ser el factor conductor del cambio social, por lo que la reforma debía orientarse a fortalecer las administraciones públicas españolas.
- b) Siguiendo la estrategia iniciada en las etapas anteriores, se proponía limitar el corporativismo presente en la Administración General del Estado, como uno de los problemas asociados a las dinámicas de funcionamiento efectivo del sistema de cuerpos vigente.
- c) La apuesta por la progresiva laboralización de la función pública, a partir de una visión positiva del sistema de relaciones vigente en el sector privado, especialmente por su flexibilidad y adaptabilidad a los nuevos retos a los que debía enfrentarse la administración pública.
- d) Complementando las dos líneas anteriores, se destacaba también la tendencia a la homogeneización de los diversos regímenes de función pública, buscando escapar de los particularismos propios de etapas anteriores, extendiendo una base común para los distintos colectivos.
- e) También en la misma línea se destacaba la opción por incrementar la flexibilidad y reducir las rigideces propias del sistema de función pública, con estrategias diversas entre las que se contaba la propia laboralización, y que también incluían previsiones como la de la distribución de efectivos o la formación permanente de los empleados públicos, entre otras.
- f) Siguiendo el planteamiento integrador, la voluntad de la reforma era la creación de una adecuada política de personal para todo el sector público, abarcando al conjunto de administraciones territoriales, aunque no quedaba claro, por el momento, su traducción operativa en términos de negociación o imposición por parte de la Administración General del Estado.

La concreción normativa de esta línea de actuación se plasmó en la promulgación de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, una norma de carácter parcial y con vocación de provisionalidad, a la espera de la elaboración del Estatuto de la Función Pública previsto por la Constitución (Palomar Olmeda, 2000).

Se ofrecieron múltiples argumentos para justificar la opción por elaborar una Ley de Medidas y no directamente un Estatuto de la Función Pública, aunque la estrategia de cambios paulatinos parece ser la más común, en la línea de la denominada “teoría de los momentos”, el de las medidas primero y el de las normas estatutarias a continuación. Esta línea de experimentación pretendía *“invertir el ciclo histórico y aplicar la táctica contraria a la seguida en oportunidades anteriores (...) (puesto que) se incrementan las posibilidades de éxito si la reforma se ataca no de golpe, sino por etapas; que es preferible actuar primero experimentalmente y, después, a la vista de los resultados, tomar las decisiones finales y definitivas”* (González-Haba Guisado, 1985: 345). Su traducción práctica supuso posponer de facto la elaboración del Estatuto, especialmente a tenor del desgaste sufrido por el Gobierno durante el impulso de la Ley de Medidas y por la priorización de otros ámbitos de actividad por encima de las bases del modelo de función pública. De esta forma, la Ley 30/1984 quedaba como referente principal para el desarrollo de los sistemas autonómicos de función pública.

Con relación a la configuración de los sistemas autonómicos de función pública destacaron las aportaciones de esta norma en dos ámbitos: (1) el impulso a un determinado modelo de regulación de la función pública autonómica y (2) la oposición al modelo corporativista (Sánchez Morón, 2001).

La primera línea se orientaba a adecuar la legislación en materia de función pública a la distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas (Baena del Alcázar, 1994). La traducción práctica de estos postulados se concretó en la fijación de los rasgos básicos del modelo que se impulsaba, aunque con tal alcance y detalle que terminó determinando en buena medida la configuración de la función pública autonómica. En este sentido Tomás Ramón Fernández destacaba que *“el margen que la Ley deja para las Comunidades Autónomas es muy reducido, dada la amplitud que la Ley da al ámbito de lo básico. Dentro de ese escaso margen no cabe tampoco que las Comunidades Autónomas puedan elegir su propio modelo de función pública. El legislador estatal de 2 de agosto de 1984 se ha comportado en este caso como el perro del hortelano, pues ni ha aportado un modelo general de función pública, ni permite a las Comunidades Autónomas buscar para sí mismas el modelo que más les acomode”* (citado por Castells Arteché, 1987: 161).

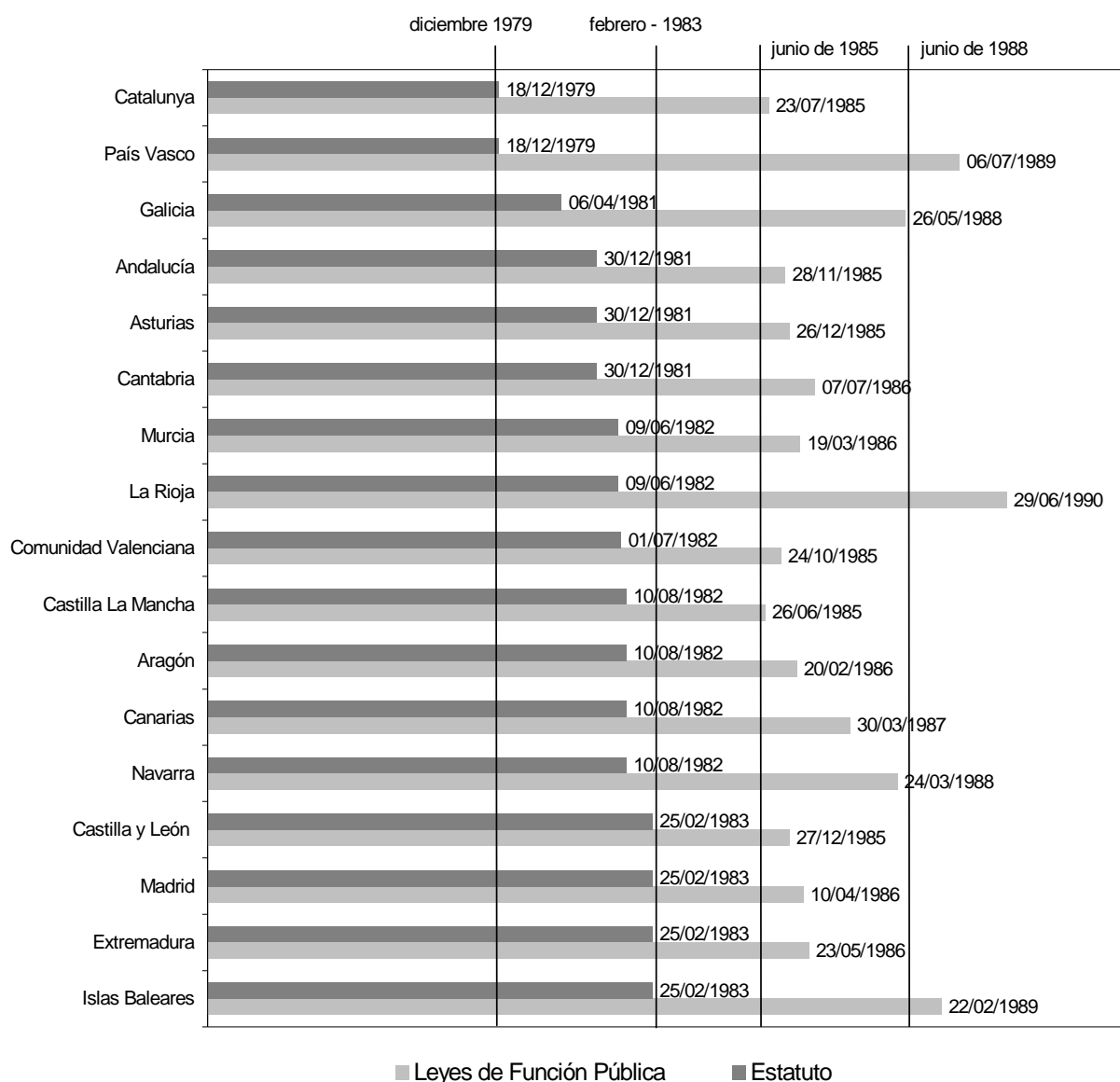
El margen de maniobra de las comunidades autónomas en el diseño inicial de su sistema de función pública también se vio constreñido por la necesidad de afrontar la normalización del colectivo de personal transferido de la Administración General del Estado y la regulación del personal contratado (por diversas vías) por la propia Comunidad Autónoma (Baena del Alcázar, 1994). Ambos colectivos suponían *“la existencia de una burocracia que no podía desconocerse, por lo que aquello que se está llevando a cabo en estos momentos está en buena medida hipotecando soluciones de futuro”* (Tornos, 1983: 120).

A pesar de estas constricciones, el artículo 11 de la Ley 30/1984 sirvió como punto de partida para la promulgación de las leyes autonómicas de función pública¹⁷. Desde ese

¹⁷ Artículo 11. Ordenación de la Función Pública de las Comunidades Autónomas. “Las Comunidades Autónomas procederán a ordenar, mediante Ley de sus respectivas Asambleas Legislativas, su Función Pública propia. A estos efectos, y previa deliberación del Consejo Superior de la Función Pública, agruparán a sus funcionarios propios en los Cuerpos, Escalas, Clases y Categorías que proceda, respetando en todo caso los grupos establecidos en el artículo 25 de esta Ley”.

momento, y en un breve lapso de tiempo se aprobaron 11 de las 17 leyes autonómicas de función pública, en contraste con la relativa inactividad de los periodos previos¹⁸. Tal como se refleja en el siguiente gráfico, la 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 facilitó el surgimiento de 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 III.1. La aprobación de los Estatutos de Autonomía y de las primeras leyes de función pública autonómicas.



Fuente: elaboración propia.

¹⁸ Entre mediados de 1985 y mediados de 1986 se aprobaron las leyes autonómicas de función pública de Castilla-La Mancha, Generalitat de Catalunya, Comunidad Valenciana, Andalucía, Castilla-León, Asturias, Aragón, Murcia, Madrid, Extremadura y Cantabria. Entre 1987 y 1990 se aprobaron el resto.

Cuadro III.1. Leyes autonómicas de función pública.

1	<i>Ley 5/1985</i>	<i>de 26 de junio, de la Función Pública de Castilla-La Mancha.</i>
2	<i>Ley 17/1985</i>	<i>de 23 de julio, de la Función Pública de la Administración de la Generalitat de Cataluña.</i>
3	<i>Ley 10/1985</i>	<i>de 31 de julio, de la Generalitat Valenciana, de la Función Pública Valenciana.</i>
4	<i>Ley 6/1985</i>	<i>de 28 de noviembre, de ordenación de la Función Pública de la Junta de Andalucía.</i>
5	<i>Ley 7/1985</i>	<i>de 27 de diciembre, de ordenación de la Función Pública de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.</i>
6	<i>Ley 3/1985</i>	<i>de 26 de diciembre, de ordenación de la Función Pública de la Administración del Principado de Asturias.</i>
7	<i>Ley 1/1986</i>	<i>de 20 de febrero, de medidas para la ordenación de la Función Pública, de la Comunidad Autónoma de Aragón.</i>
8	<i>Ley 3/1986</i>	<i>de 19 de marzo, de la Función Pública de la Región de Murcia.</i>
9	<i>Ley 1/1986</i>	<i>de 19 de abril, de la Función Pública de la Comunidad de Madrid.</i>
10	<i>Ley 2/1986</i>	<i>de 23 de mayo, de la Función Pública de Extremadura.</i>
11	<i>Ley 4/1986</i>	<i>de 7 de julio, de la Función Pública de la Administración de la Diputación Regional de Cantabria.</i>
12	<i>Ley 2/1987</i>	<i>de 30 de marzo, de la Función Pública Canaria.</i>
13	<i>Ley 4/1988</i>	<i>de 26 de mayo, de la Función Pública de Galicia.</i>
14	<i>Ley 2/1989</i>	<i>de 22 de febrero, de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares.</i>
15	<i>Ley 6/1989</i>	<i>de 6 de julio, de la Función Pública Vasca.</i>
16	<i>Ley 3/1990</i>	<i>de 29 de junio, de la Función Pública de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja.</i>
17	<i>Ley Foral 2/1988</i>	<i>de 24 de marzo, de modificación de la Ley Foral 13/1983, de 30 de marzo, reguladora del Estatuto del Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra.</i>

Fuente: elaboración propia.

En términos generales, estas normas se caracterizaron por el alto grado de consenso en su aprobación (el caso de la Generalitat de Catalunya, por ejemplo, contó con la unanimidad). Además de los argumentos clásicos para explicar el bajo nivel de confrontación partidista sobre el ámbito (como su alejamiento del debate público o su consideración de tema “técnico” reservado a especialistas), el alto grado de acuerdo en esta etapa también se explicaba por su consideración de normas con vocación de provisionalidad, a imagen y semejanza de la ley provisional de la que partían y a la que tendían a reproducir con extrema fidelidad. Citando a Ballesteros, “*la justificación que se encontraba para la improvisación era que las medidas que se adoptaban para hacer frente a las necesidades eran de carácter provisional (...) pero, como el tiempo se ha encargado de poner de relieve, aquellas medidas condicionaron, necesariamente, el futuro*” (1989: 224) y, como indica Tornos, “*desde esta visión transitoria se ha olvidado la solución definitiva*” (1983: 118). En clave neoinstitucionalista, las normas autonómicas, al seguir un modelo externo “legitimado” (aunque criticado por los especialistas),

consiguieron legitimarse fácilmente, aunque en el ámbito formal, independientemente de su posterior aplicación efectiva.

La mayor parte de normas autonómicas optaron por el Derecho Administrativo como referente para el desarrollo de la función pública (Escudín Palop, 1986; Conde, 1995), en clara correspondencia con la composición profesional de los componentes habituales de los foros de debate y decisión sobre la materia. De nuevo en clave neoinstitucionalista, esta comunidad profesional tendió a monopolizar el ámbito de la función pública, trasladando a la legislación su discurso y argumentaciones, 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, 2002).

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; Conde, 1995). Como indica Tomás Ramón Fernández, *“el margen que la Ley deja para las Comunidades Autónomas es muy reducido, dada la amplitud que la Ley da al ámbito de lo básico. Dentro de ese escaso margen no cabe tampoco que las Comunidades Autónomas puedan elegir su propio modelo de función pública”* (citado en Ballesteros, 1989: 203).

Una segunda línea de actuación impulsada por la Ley 30/1984 se orientaba precisamente a transformar este modelo. Concretamente el énfasis se situaba en el desarrollo de 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 funcionalmente¹⁹, 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 (Sánchez Morón, 2001).

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 (aunque al no considerarla básica no se hacía extensiva a las comunidades autónomas emergentes) 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).

¹⁹ Cabe apuntar la cita que recoge Jiménez Asensio de las declaraciones del Ministro de la Presidencia, señor Moscoso, en 1983, en una comparecencia ante el Congreso de los Diputados, donde hablaba de “un entramado corporativo que cuenta en la actualidad con, aproximadamente, 290 cuerpos y 1.300 escalas diferentes” (1989: 451).

La reestructuración de los cuerpos y la reducción del abanico salarial, que hacía menos atractiva la función pública frente al sector privado, comportó una cierta descapitalización profesional del empleo público, especialmente entre las profesiones más cualificadas y en las esferas directivas y predirectivas. La falta de una regulación específica de estos niveles de dirección, cubiertos mayoritariamente por personal funcionario aunque con criterios de confianza política, dificultó la consolidación de una función directiva pública, tal y como existía en otros países del entorno de referencia (Jiménez Asensio, 1998).

Otro cambio impulsado a partir de la Ley 30/1984, asociado a la estrategia anticorporativa, fue la laboralización del empleo público. Aunque iniciado con anterioridad, la citada ley ampliaba el margen de maniobra del Gobierno para fijar qué puestos de las relaciones de puestos de trabajo debían corresponder a cada colectivo. Se produjo así la incorporación de un importante contingente de empleados mediante contratos laborales, especialmente en las administraciones local y autonómica (Sánchez Morón, 2001).

La utilización del derecho privado en la contratación de empleados públicos se impulsaba bajo el supuesto que, ampliando este vínculo laboral en detrimento del funcionarial, se podría construir una función pública más flexible y adaptativa, aproximando la gestión de recursos humanos a la lógica del sector privado. Esta orientación obedecía en buena medida al impacto de los procesos de modernización del sector público de otros países (especialmente del ámbito anglosajón) que se tomaban como referentes, así como a una creciente influencia de los profesionales y académicos vinculados al ámbito de la Economía, que también apostaban por la importación de modelos de gestión del sector privado (y laboralizar el personal era un paso clave para facilitar el proceso).

Entre los referentes que condicionaron los enfoques para definir problemas y soluciones en el ámbito de la gestión de recursos humanos en las administraciones públicas cabe destacar el papel de la aproximación denominada “Gestión de Recursos Humanos” o *Human Resource Management*, que aparecía a mitad de los años 80 en Estados Unidos y Gran Bretaña, y que incidió en España a finales de esa misma década (Amstrong, 1999; Legge, 1995; Filella, 1991).

De amplia incidencia en las organizaciones del sector privado, especialmente en las medianas y grandes empresas, la Gestión de Recursos Humanos se caracterizaba, entre otros, por los siguientes rasgos distintivos (Amstrong, 1999):

- a) Una visión estratégica, asociada a la integración de la misión de la organización con la gestión y desarrollo de sus recursos humanos.
- b) La coherencia entre las políticas (líneas genéricas de actuación) y la gestión y administración de personal (concreción en las actuaciones concretas con relación al personal).
- c) La necesidad de implicar a los empleados en la misión y los objetivos de la organización.
- d) La consideración de los empleados como principal recurso de la organización que merecía una atención especial.
- e) La generación de una cultura corporativa que asentase unos valores y una manera de hacer compartida entre los miembros de la organización.

- f) La responsabilidad en la gestión de personal, considerada como una tarea de la alta dirección, que debía desarrollar las actuaciones con una visión integral, traducidas posteriormente en un conjunto de actividades a desarrollar por parte de los directivos de línea, que debían actuar como gestores de recursos humanos.

Estas características identificadoras se apoyaban en una serie de técnicas de gestión que, en su aplicación conjunta, producían una suerte de dinámicas que reforzaban el papel y los resultados de los recursos humanos en la organización. La aplicación de este conjunto de técnicas de gestión conducía a la asunción de las premisas básicas que orientaban el modelo de Gestión de Recursos Humanos, configurando una nueva institución (como conjunto de valores, normas, rutinas y procesos). Cabe destacar, sin embargo, que tras las características genéricas enunciadas, las técnicas que las desarrollaban comportaban también una serie de valores, como por ejemplo el énfasis en la productividad o la individualización de las relaciones laborales, que no se solían presentarse de forma explícita.

Diversos autores han apuntado, refiriéndose a las organizaciones del sector privado, la existencia de un “modelo europeo” de Gestión de Recursos Humanos (Brewster, 1995) e incluso, con matices, de un “modelo latino” compartido por España, Francia e Italia, en contraste con los países centroeuropeos y escandinavos (Filella, 1991). En otros términos, incluso en el ámbito privado, el efecto de un entorno con instituciones diferenciadas conducía a las organizaciones a adaptar los modelos importados de otros contextos de referencia, en un proceso que combinaba las dinámicas de isomorfismo institucional (en cuanto a la incorporación del modelo legitimado por las organizaciones-referente) con las dinámicas de “desacople” (en cuanto a la adaptación a las particularidades propias de cara a mantener los requisitos básicos de funcionamiento en el contexto institucional diferenciado).

Si el efecto de las tradiciones culturales y el peso de las instituciones incidía de esta manera en el ámbito privado, en el caso de las administraciones públicas, ubicadas en un entorno mucho más institucionalizado (ya sea por la estabilidad de las estructuras y procesos como por el peso de las normas que incidían sobre su actividad), la resistencia al cambio y la necesidad de adaptar las propuestas de las nuevas orientaciones de gestión eran mucho mayores (Pierson, 2000).

La puesta en práctica de estos planteamientos en la Administración pública vino a cuestionar el alcance de la laboralización del empleo público y de los intentos de introducir la filosofía inherente a la corriente de la Gestión de Recursos Humanos, especialmente porque la mayor parte de actividades de la función de personal tendían a homogeneizar el tratamiento que se daba a los colectivos de personal funcionario y personal laboral. El resultado fue, en buena parte de los casos, un incremento de la complejidad formal de la gestión, que debía atender a las particularidades “formales” de ambos colectivos, mientras que los contenidos de fondo tendían a ser idénticos e inspirados en la vinculación funcionarial como referente.

En todo caso, e independientemente de su alcance efectivo, cabe destacar el intento de la Ley 30/1984 para transformar a fondo la función pública como institución, proponiendo diversas alternativas a la organización por cuerpos, uno de los elementos esenciales y configuradores de la institución y de su mantenimiento. El refuerzo de los órganos centrales de gestión de personal, la reducción de cuerpos o la ruptura con la

endogamia predominante se plantearon como actuaciones puntuales que pretendían debilitar los procesos de reproducción de la estructura de cuerpos. La introducción de la lógica de puestos de trabajo, que incidía sobre ámbitos clave como la carrera profesional o la retribución, supuso la relativización de la efectividad de los cuerpos como mecanismo estructurador de la vida profesional de los empleados públicos. La opción por la laboralización implicó cambiar las “reglas del juego” de la gestión de recursos humanos para una parte importante del colectivo de empleados, intentando importar planteamientos propios del sector privado.

Pero puesto que las instituciones se caracterizan por su permanencia y relativa resistencia al cambio, la función pública articulada en cuerpos tendió a resistirse a este múltiple intento de reforma a través de diversos procesos, entre los que cabe destacar el “desacople” entre la cumplimentación de ciertos requisitos formales (como la asignación de puestos de trabajo o los acuerdos específicos con el personal laboral) y el mantenimiento efectivo de la lógica corporativa en la mayor parte de ámbitos clave de gestión.

Si bien los cuerpos de funcionarios fueron un actor en la contienda (Baena del Alcázar, 2000), sus recursos para resistir y las propias inercias contrarias al proceso de cambio debían buscarse en la lógica interna de la institución denominada “función pública”. El cuestionamiento de un elemento básico de la institución como era la estructura corporativa dio como resultado la aparición de importantes resistencias que dificultaron la introducción de las modificaciones. Estas resistencias se concretaron a dos niveles, uno implícito o menos visible, asociado a las reglas, valores y visiones de la realidad que se ofrecían desde la institución, y uno de explícito y más visible, asociado a la actividad concreta de determinados actores interesados en el mantenimiento del status quo.

Respecto a las resistencias asociadas a las inercias institucionales cabe destacar el peso de la tradición corporativa y su inserción en la cultura administrativa como elemento que favoreció la relativización de ciertos cambios. Desde este punto de vista, las dinámicas institucionales vigentes tendieron a cuestionar la oportunidad y la viabilidad de los cambios propuestos, especialmente en la medida que estos no eran asumibles atendiendo al equilibrio de fuerzas predominante.

Respecto a las resistencias de carácter explícito, asociadas a la actividad de ciertos actores, cabe destacar el papel de los cuerpos de funcionarios a través de distintos canales y mecanismos. A modo de ejemplo, y con relación a las medidas anticorporativas impulsadas por la Ley 30/1984, la composición de los órganos centrales de gestión de personal se realizó a partir de personal adscrito y socializado en el sistema de cuerpos (Castells Arteché, 1987; Jiménez Asensio, 1989). Los cambios en los tribunales de selección no impidieron la continuidad en la lógica y los criterios que favorecían el mantenimiento del sistema corporativo, elemento clave en el ingreso en la función pública y en la promoción interna.

En esta misma línea cabe ubicar las dificultades planteadas a la operativización de los preceptos impulsados por la ley, así como el planteamiento de recursos de inconstitucionalidad en contra de buena parte de sus disposiciones. Precisamente como resultado de estos se produjo la Sentencia del Tribunal Constitucional 99/1987, de 11 junio, que imponía ciertos cambios en el proceso de laboralización de la función

pública. A través de esta sentencia se reforzaba la opción por el “*régimen estatutario, con carácter general, para los servidores públicos*”. La reforma de la ley impugnada se llevó a cabo por la Ley 23/1988, de 2 de julio, de modificación de la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública. En ella se limitaba, entre otros, la discrecionalidad del Gobierno para definir qué puestos pueden ser ocupados en régimen laboral, que pasaron a considerarse como excepcionales, y se limitaba asimismo el margen de discrecionalidad del Gobierno en el uso de la libre designación y en los procesos de promoción interna (Sánchez Morón, 2001).

En otros términos, se frenó la ofensiva laboralizadora propugnada por la Ley 30/1984 (Jódar, Jordana y Alós, 1999), mientras que la implantación del modelo abierto de empleo quedaba en un plano formal, sin constituir un verdadero instrumento de gestión de recursos humanos en el ámbito público o, en todo caso, subsidiario del modelo de cuerpos. A modo de balance esta modificación normativa de 1988, Ballesteros indica que “*en definitiva, se han modificado algunos aspectos de la relaciones funcionariales, pero sin modificar, en lo esencial, la Ley de Medidas, y la indefinición que de la misma resulta para el mejor aprovechamiento de los medios personales de las distintas administraciones públicas*” (1989: 223).

Este resultado contribuye a explicar en parte por que con posterioridad a esta ley no se produjeron modificaciones importantes de la legislación de función pública a escala estatal, aunque ello no fuese óbice para que se mantuviera un ingente volumen de producción normativa especializada, que contribuyó a incrementar la complejidad de la gestión en este ámbito.

En cuanto a la distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas, la citada Sentencia 99/1987 del Tribunal Constitucional, al resolver el recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas Urgentes para la Reforma de la Función Pública, estableció el alcance de lo que en esta materia se consideraba reservado a Ley (Palomar Olmeda, 2000; Villoria, 2003):

- a) El Estatuto de la Función Pública, que incluía aspectos como los requisitos para acceder a las funciones y cargos públicos, la pérdida de la condición de funcionario, los requisitos para el ascenso, las peculiaridades del ejercicio del derecho de sindicación y de huelga, las de la negociación colectiva, el sistema de incompatibilidades, las garantías de imparcialidad, el sistema retributivo básico, las situaciones de los funcionarios, los derechos y deberes esenciales y el sistema de seguridad social y clases pasivas de los funcionarios.
- b) Las consecuencias que se derivaban del principio de legalidad presupuestaria.
- c) El sistema de resolución de conflictos jurídicos entre los empleados públicos y la Administración.
- d) La dimensión estructural de la función pública, entre lo que se incluye la regulación general de la clasificación de puestos y las relaciones de puestos de trabajo (RPT), la oferta de empleo público, los planes de empleo, los órganos superiores de coordinación y consulta, los registros de personal, los grupos, la movilidad y los requisitos para acceder al grupo, y la modificación y supresión de cuerpos.

De esta reserva de ley, y con el objetivo de garantizar un modelo muy semejante de función pública en todo el Estado, la normativa estatal en la materia tendió a desarrollar de forma bastante extensa las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos,

de manera que las posibilidades de una normativa autonómica peculiar quedaban reducidas a aspectos menores.

El resultado a partir del desarrollo normativo posterior se tradujo, sin embargo, en el surgimiento de *“una legislación extensa y minuciosa pero dispersa, de matriz claramente uniformador, pero con diferentes niveles sectoriales de intensidad, integrada por normas básicas estatales comunes o generales y bases específicas para determinadas tipologías de personal. El resultado final ha sido que se ha legislado de una manera fragmentaria, pero con mucha intensidad y detalle, la ordenación de la función pública; con eso se ha dejado un margen estrecho de despliegue a las Comunidades Autónomas, las cuales, incapacitadas para elegir su propio modelo, forzadas al mimetismo y a la ausencia de originalidad, buscan vías de escape desnaturalizadoras de la competencia estatal sobre las cuales fundamentar la resolución de sus problemas de gestión”* (Mauri, 1999: 38).

Con este contexto, y después de los diferentes intentos de modificación del modelo de función pública, no se produjeron nuevas iniciativas, al nivel de ley, sobre la materia. Incluso con el cambio en la formación política al frente del Gobierno del Estado, la institución se mantuvo en todo aquello que, desde la Administración General del Estado, podía afectar al desarrollo de los modelos autonómicos de función pública.

Un cambio destacado se produjo en la década de los años 90 con el desarrollo autonómico de las comunidades autónomas que habían seguido la vía del artículo 143, lo que se tradujo en importantes transferencias de personal, especialmente asociado a servicios finalistas como la educación o la sanidad. Estas transferencias se sumaron a las que recibían comunidades como la Generalitat de Catalunya, que asumía las competencias de Justicia además de desplegar el modelo policial propio, entre otras. La consecuencia más clara de ello fue el incremento de las plantillas de personal de las administraciones autonómicas, que se convirtieron, a finales de los años 90 y principios de la siguiente década (cuando se empezaron a hacer efectivos estos trasposos), en el nivel administrativo que más personal gestionaba.

El destacado incremento del volumen de personal transferido condujo a la congestión de las unidades centrales de personal de las administraciones autonómicas, mientras que la continuidad en el marco legal básico establecido por el Gobierno del Estado no ofrecía mayores oportunidades para la innovación. Ambos factores facilitaron que se tendiese a reproducir la institución de origen, esto es, la función pública que provenía o se inspiraba en el modelo desarrollado por la Administración General del Estado.

Como intento de modificación de este marco normativo cabe destacar el intento de elaboración del Estatuto de la Función Pública. A finales de la década de los años 90 se impulsó un anteproyecto de Ley del Estatuto Básico de la Función Pública que, aunque finalmente no llegó a aprobarse, resulta significativo en cuanto al planteamiento y orientación que presentaba. En la Memoria Justificativa del Anteproyecto (Secretaría General del Congreso de los Diputados –SGCD–, Dirección de Estudios y Documentos, 1999) se planteaba la necesidad de la nueva ley para dotar a *“nuestra Administración Pública de un modelo de Función Pública aplicable de forma global a la generalidad de los empleados públicos”*. A modo de diagnóstico, se comentaba que el actual modelo de función pública adolecía de *“una gran heterogeneidad por venir fijado en un conjunto de normas y reglas establecidas en tiempos muy distantes y diferentes, que se*

han complementado, modificado y corregido sucesivamente, prescindiendo del adecuado tratamiento globalizado y homogéneo de las materias hasta el punto de que carece de las mínimas señas de identidad que permitan considerarlo como un auténtico modelo de Función Pública” (SGCD, 1999: 72). A ello se sumaba la extremada complejidad técnica en su aplicación, con lo que provocaba una *“fuerte insatisfacción y falta de motivación en los empleados públicos”*.

Para superar esta situación, el Anteproyecto planteaba la formulación de un modelo de función pública válido para todas las administraciones, previendo que, *“en el desarrollo de las normas contenidas en el Estatuto, se dictará la Ley de Función Pública de la Administración General del Estado y podrán dictarse por cada una de las Comunidades Autónomas las relativas a su personal”* (SGCD, 1999: 74).

De los términos en que se planteaba el Estatuto, cabe destacar la introducción de las referencias a dos ámbitos que habían cobrado importancia, el de la ética en el desempeño del servicio público y el de la función directiva profesional. En relación con el primero, se apuntaban como *“valores éticos del servicio público”* los de integridad, neutralidad, imparcialidad, transparencia en la gestión, receptividad, responsabilidad profesional y servicio a los ciudadanos. Los referentes internacionales, como el *Informe Nolan* que se cita en la propia Memoria, jugaron un papel clave tanto en determinar la importancia otorgada al tema como en la definición de sus contenidos. En cuanto a la función directiva, la orientación que proponía el Anteproyecto apuntaba a la separación entre el ámbito directivo profesional y el político, y lo definía de forma abierta para que cada administración lo organizase de la manera que mejor se adecuase a su realidad organizativa. Para el resto de ámbitos de la función pública se anunciaban propuestas encaminadas a flexibilizar la gestión de puestos de trabajo y el desarrollo de un nuevo enfoque de carrera profesional donde cobraban importancia los sistemas de evaluación del desempeño, que también se vinculaban al sistema retributivo.

Sin embargo, tras varios años de negociación con los diferentes agentes vinculados, desde los partidos de la oposición a las organizaciones sindicales, con el cambio de legislatura del año 2000 se detuvo el proceso y, en la nueva etapa de gobierno del Partido Popular no se impulsó de nuevo el Estatuto, que de nuevo quedó en fase de proyecto.

Sin promulgar una nueva ley que modificase la dimensión formal de las reglas del juego que incidían en la configuración de los sistemas de función pública autonómicos, la estrategia desde la Administración General del Estado se orientó más a las actividades de administración de personal, con ciertos cambios en campos como el de la negociación con las organizaciones sindicales²⁰, que al diseño de una actuación clara encaminada a su transformación.

²⁰ Como por ejemplo el Acuerdo entre administración y sindicatos para la modernización y mejora de la Administración Pública, de noviembre del 2002 (<http://www.map.es/seap/dgfp/Acuerdo/acuerdo.htm>).

2.3.1.- Elementos destacados para la configuración de la institución.

Lo prolongado de este periodo, que cubre desde la victoria del Partido Socialista en 1982, con su relevo en 1996 por el Partido Popular, llegando a la actualidad, resulta un primer indicador de las pocas modificaciones realizadas en el ámbito de la función pública.

Con destacadas iniciativas, como los programas de modernización o la promulgación de leyes específicas sobre la materia, con incidencia directa sobre los márgenes de actuación de los sistemas autonómicos de gestión de recursos humanos, durante esta etapa se consolidan los rasgos básicos de la institución denominada “función pública”:

- a) Se promulgó la norma de referencia en la materia durante la mayor parte de la etapa democrática, la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, donde se establecía la distribución de competencias entre Estado y comunidades autónomas y se planteaba una estrategia orientada a limitar el poder de los cuerpos de funcionarios.
- b) Se promulgaron la mayor parte de normas autonómicas en materia de función pública, siguiendo una cascada con claros indicios de isomorfismo institucional mimético, aunque a partir del isomorfismo institucional coercitivo marcado por la legislación básica del Estado.
- c) Se desarrolló una estrategia contraria al modelo de empleo abierto o de cuerpos, basada en el refuerzo de las unidades centrales de gestión de recursos humanos, en la introducción de las Relaciones de Puestos de Trabajo (RPT) y en una mayor apertura del empleo público a la laboralización, todo ello reflejando la creciente influencia de referentes externos, especialmente de carácter internacional.
- d) El alcance de la estrategia descrita en el apartado anterior se vio limitada por dinámicas de desacople, la respuesta de la institución a unos intentos de cambio contrarios al equilibrio existente entre normas, valores, estructuras y procesos. Como ejemplo de estas dinámicas destacan la limitación del poder efectivo de las unidades centrales de función pública en relación con la estructura departamental, el funcionamiento básicamente formal de las RPT, o la tendencia a la equiparación de las vinculaciones laboral y funcionarial.
- e) El destacado incremento de las plantillas de personal de las administraciones autonómicas, como consecuencia del despliegue competencial de las comunidades que habían seguido la vía del artículo 143, no produjo sino la congestión de las unidades de función pública autonómicas, facilitando que de nuevo se recurriese al referente de la Administración General del Estado.
- f) Estas dinámicas pusieron de manifiesto la capacidad de resistencia de la institución, tanto frente a las iniciativas específicas de transformación como frente a los cambios en la formación política al frente del Gobierno del Estado. La poca atención política que recibió el ámbito de la función pública, con dificultades para acceder a la agenda política, así como la poca sustentabilidad de los programas de modernización, permitieron la continuidad del modelo vigente, confirmando su alto grado de institucionalización.

Con estos rasgos definidores se consolidó la institución denominada “función pública”, que incidiría en la configuración de los sistemas de gestión de los recursos humanos de las administraciones de las comunidades autónomas. En el siguiente apartado se plantea una visión general de algunas variables destacadas de estos sistemas autonómicos de

función pública, a modo de contexto para ubicar los dos estudios de caso que abordarán con mayor detalle en los capítulos posteriores.

III.3.- Dimensiones y evolución de la función pública autonómica.

A partir de los condicionantes descritos en los apartados anteriores, en este punto se presenta una revisión de la evolución de la función pública autonómica, tanto en lo que se refiere a las dotaciones de personal como a sus rasgos característicos. Para ello se utilizan diversos indicadores de la evolución del empleo público autonómico desde 1990 hasta la actualidad y un análisis concreto, en un momento determinado (año 2000), de los principales rasgos característicos de los contingentes de empleados públicos de las administraciones de las comunidades autónomas.

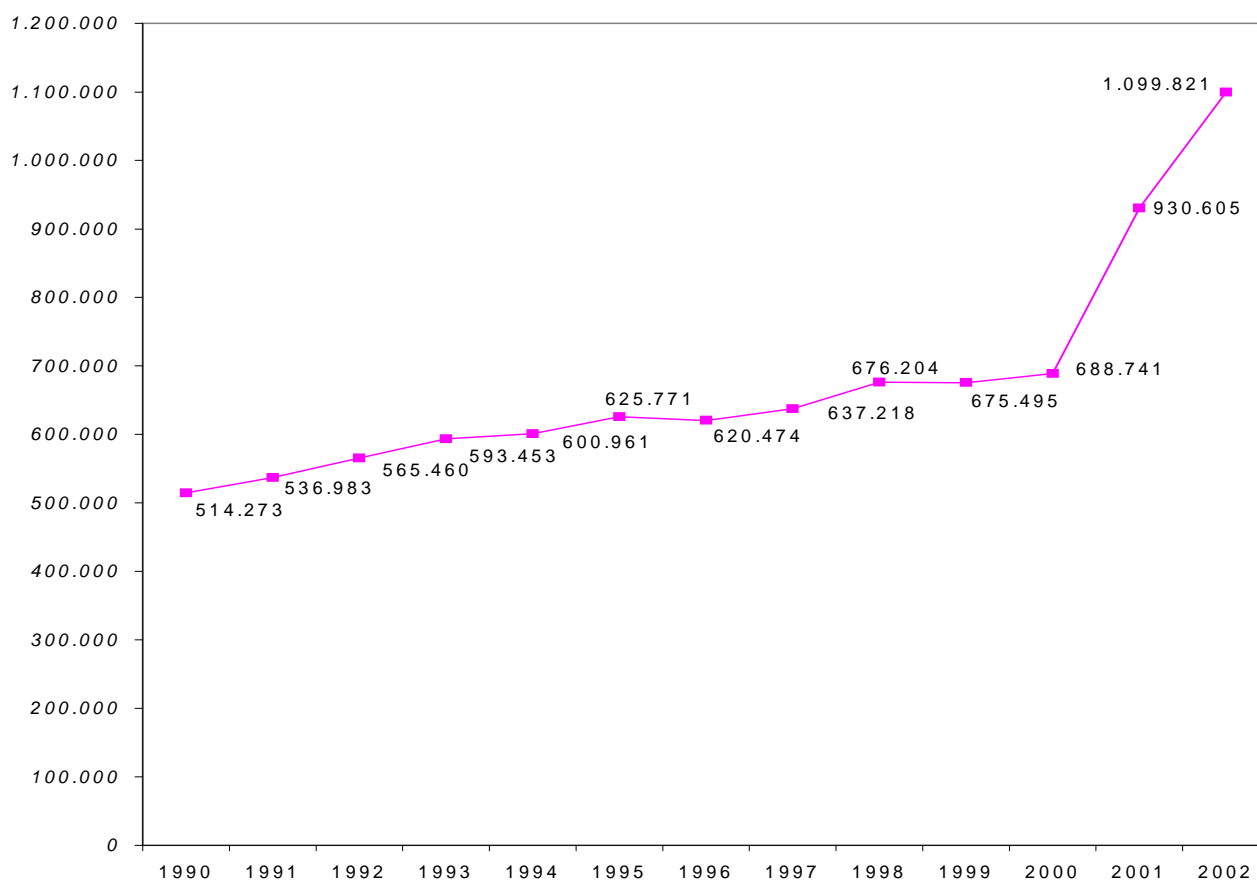
III.3.1.- La evolución del empleo público autonómico.

Un elemento importante para describir la configuración de los sistemas de función pública es la evolución de los contingentes de personal de las administraciones de las comunidades autónomas. Tanto por su carácter como por su disponibilidad, resulta complicado obtener datos fiables para dar cuenta del volumen de empleados públicos autonómicos²¹. A efectos de este capítulo, y buscando una fuente homogénea que permitiese ofrecer una imagen de la evolución del conjunto de plantillas de personal de las administraciones autonómicas, se utilizó como fuente de información el Boletín Estadístico del Registro Central de Personal del Ministerio de Administraciones Públicas.

En una primera aproximación se presentan los datos del total del contingente de empleados públicos de las administraciones de las comunidades autónomas entre los años 1990 a 2002, período para el que se cuenta con datos más fiables para la comparación conjunta. La consideración de este período permite también incluir en el análisis el cambio de orientación que se produjo a partir del despliegue competencial de las comunidades que habían seguido la vía del artículo 143, con la asunción de las competencias pendientes y las correspondientes transferencias de personal.

²¹ A modo de ejemplo, durante la realización de una investigación “*Reformas Institucionales en España: Balance del Rendimiento Autonómico, 1980-1999*”, financiado por el Consejo Interministerial de Ciencia y Tecnología (CICYT: 7SEC98-0512), se pudo constatar que consultando directamente a las Comunidades Autónomas se conseguían datos diferentes de los disponibles en el Boletín Estadístico del Registro Central de Personal del Ministerio de Administraciones Públicas.

Gráfico III.2. Evolución del total de empleados públicos de las comunidades autónomas (1990-2002).



Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Boletín Estadístico del Registro Central de Personal del Ministerio de Administraciones Públicas.

La evolución muestra la tendencia incrementalista y cómo, a partir del ejercicio 2000, con el proceso de transferencias comentado, se produjo un destacado incremento que llevó a que las comunidades autónomas se convirtiesen en el nivel administrativo con el mayor contingente de personal adscrito, representando el 48,2% del total del empleo público en España.

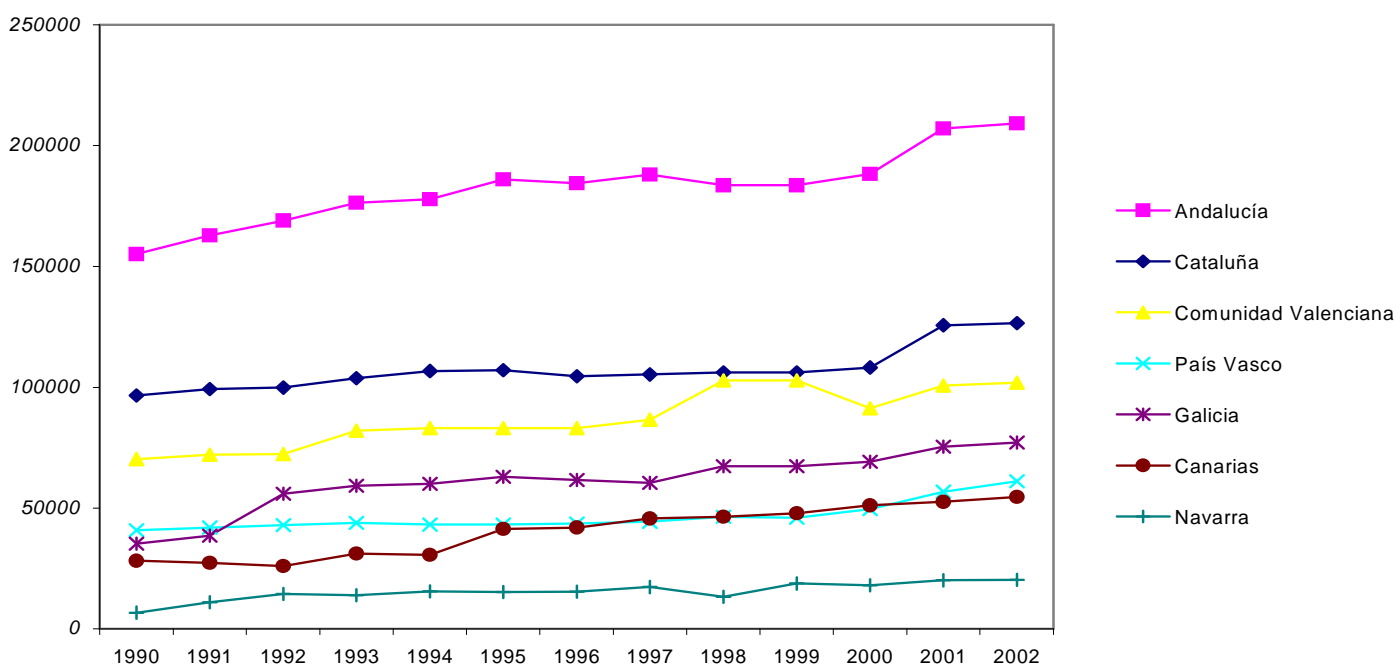
Sin embargo, dada la heterogeneidad que caracteriza el empleo público autonómico, resulta conveniente definir qué colectivos de personal se incluyen bajo esta denominación. La investigación toma como referencia el colectivo de empleados de administración y técnico, incluyendo funcionarios y laborales, adscritos a los departamentos o consejerías. La apreciación se vincula a que estos grupos constituyen el núcleo central de actividad de las unidades centrales de gestión de recursos humanos de las administraciones autonómicas. Por el contrario, existen otros colectivos de empleados públicos que, aún formando parte de las administraciones de las comunidades autónomas, disponen de ciertas regulaciones, estatutos e incluso unidades de gestión específicas y diferenciadas, como sería el caso del personal docente, el

personal sanitario, además de otros colectivos como el de la policía autonómica, el personal penitenciario o el personal adscrito a la administración de justicia.

Así como el primer tipo de personal se encuentra en la totalidad de administraciones autonómicas, el segundo tan solo aparece en aquellas que inicialmente plantearon su desarrollo autonómico siguiendo la vía del artículo 151 (y análogas) de la Constitución Española. La presencia o no de este segundo colectivo es, dada su importancia cuantitativa, el rasgo distintivo entre los dos tipos de comunidades autónomas.

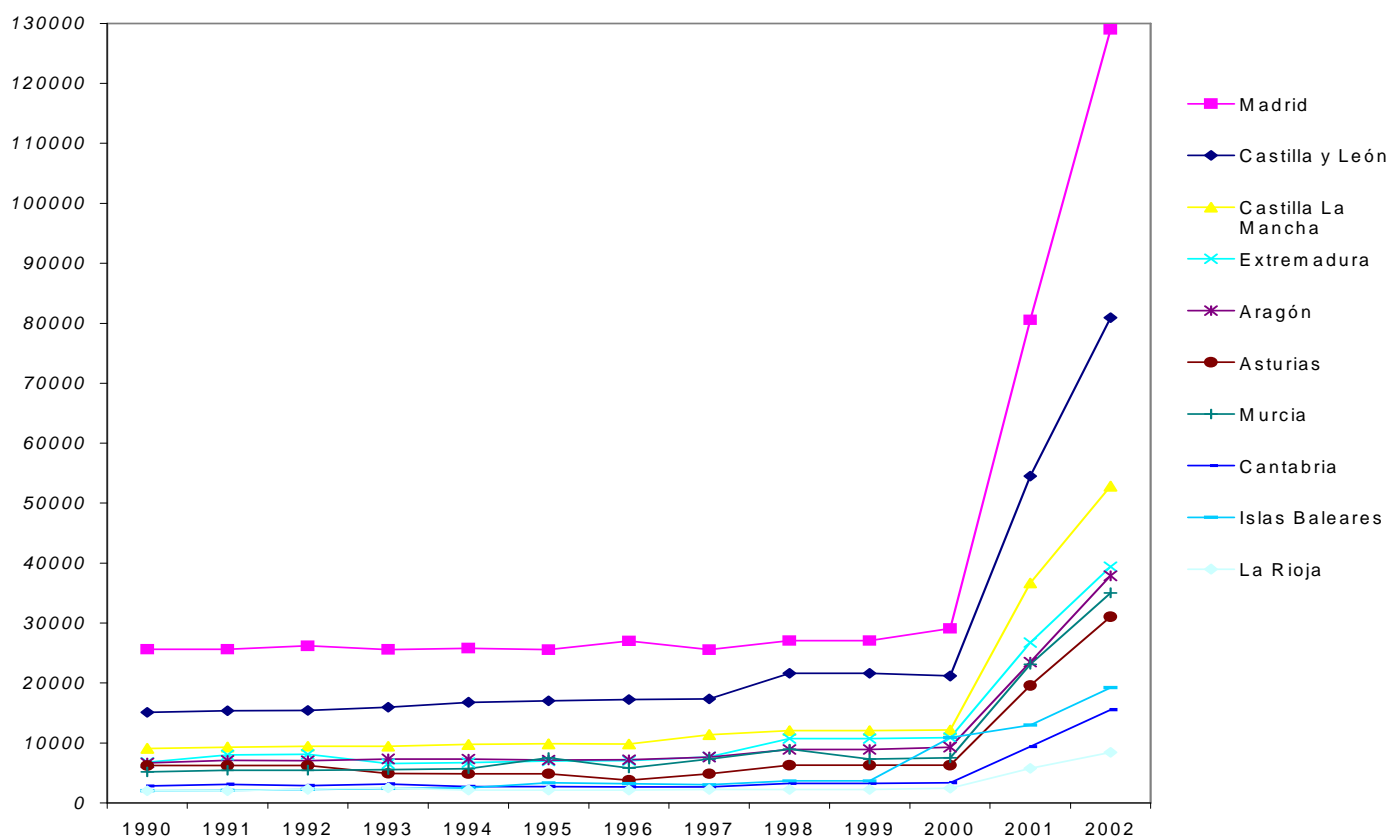
Los siguientes gráficos representan claramente y por separado, con distintas escalas, el volumen de empleo público autonómico en las comunidades autónomas que siguieron la vía del artículo 151 (y análogas) y las que siguieron la vía fijada en el artículo 143 de la Constitución Española, en el periodo 1990 y 2002.

Gráfico III.3. Evolución de los contingentes de empleados públicos de las comunidades autónomas del artículo 151 y análogas (1990-2002).



Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Boletín Estadístico del Registro Central de Personal del Ministerio de Administraciones Públicas.

Gráfico III.4. Evolución de los contingentes de empleados públicos de las comunidades autónomas del artículo 143 (1990-2002).



Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Boletín Estadístico del Registro Central de Personal del Ministerio de Administraciones Públicas.

Como se pone de manifiesto en los dos gráficos, el volumen de empleo público autonómico estaba en relación con la dimensión estructural y competencial de cada Comunidad Autónoma. Así, aquellas comunidades con más competencias y de mayor dimensión son las que, obviamente, disponen de los contingentes más numerosos de personal, como es el caso de Andalucía, Catalunya o la Comunidad Valenciana. De todas formas, resulta significativa la evolución similar, descontando las diferencias de escala, de las comunidades que siguieron el artículo 151 (y análogas), recogidas en el primer gráfico. Las comunidades que siguieron la vía del artículo 143, recogidas en el segundo gráfico, experimentaron también evoluciones similares, pero en una escala diferente. La inexistencia de los colectivos vinculados a la sanidad y a la educación explican, en buena medida, las diferencias en cuanto a volumen total de personal en relación con las comunidades del otro grupo.

La situación se modificó substancialmente a finales de la década de los años 90, a partir de la operativización de las directrices establecidas en el desarrollo autonómico de las comunidades que siguieron la vía del artículo 143 de la Constitución. Aunque los acuerdos políticos a escala nacional en 1992 ya apuntaban la necesidad de acabar con

los traspasos pendientes a las autonomías de la denominada “vía lenta”, e introducir nuevas competencias en sus estatutos, su efectividad no se realizó hasta aproximadamente el año 2000, tal y como se pone de manifiesto en el segundo gráfico. En el nuevo escenario resultante de la ampliación competencial, los incrementos de plantillas autonómicas facilitaron que comunidades como Madrid y Castilla León se situasen en niveles superiores a varias de las comunidades que habían seguido la vía del artículo 151 (y análogas), tendiéndose a igualar las situaciones en función de la población.

Un análisis más concreto de la relación entre personal autonómico y población permite afinar el análisis y ofrecer una nueva imagen tanto de las diferencias de partida como de evolución hacia la convergencia posterior. El indicador utilizado para ello es el número de habitantes por empleado público autonómico. Combinando los datos de empleo público ofrecidos en los gráficos anteriores con los datos de los censos realizados en 1991 y 2001, se presentan los siguientes resultados.

Cuadro III.2. Habitantes por empleado público de la administración autonómica (1991 y 2001).

	1991	2001
Andalucía	43,2	35,5
Navarra	47,9	27,8
País Vasco	50,4	36,7
C. Valencia	54,4	41,4
Canarias	60,0	32,3
Catalunya	61,6	50,5
Galicia	70,7	35,8
Promedio comunidades del artículo 151 (y análogas)	55,5	37,1
Rioja	130,0	48,2
Extremadura	132,2	39,6
Castilla León	166,6	45,1
Cantabria	170,9	57,1
Aragón	172,7	51,4
Asturias	176,7	54,3
Castilla La Mancha	177,8	48,0
Murcia	195,9	51,8
Madrid	196,3	67,3
Islas Baleares	355,0	65,0
Promedio comunidades del artículo 143	168,8*	51,4

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Boletín Estadístico del Registro Central de Personal del Ministerio de Administraciones Públicas y de los censos de población de 1991 y 2001 (www.ine.es).

* Para el cálculo del promedio de las comunidades del artículo 143 no se ha considerado el valor de las Islas Baleares por su carácter extremal que distorsionaría la media.

La lectura de la tabla debe considerar que cuanto mayor su valor, menor el tamaño relativo de la administración autonómica. Comparando los valores en los dos momentos considerados, destaca especialmente la amplitud del intervalo en que se sitúan ambos grupos de comunidades. Resulta significativo que entre 1991 y 2001, el impacto de la

ampliación competencial de las comunidades autónomas del artículo 143 se haya traducido en un substancial incremento de sus ratios, pero sin llegar a igualar a los de las comunidades del artículo 151 (y análogas), que en la última observación siguen registrando valores menores, esto es, una mayor densidad de empleados públicos en sus respectivos territorios.

Existen diversos argumentos basados en la situación económica y en la estructura del mercado laboral de los respectivos territorios que contribuyen a explicar las diferencias entre comunidades autónomas (Bañon, 1993). Desde estos argumentos se apunta como Catalunya opta por el diseño de una administración poco dotada de personal mientras otras comunidades, como por ejemplo, Canarias y Andalucía, parecen desarrollar unas administraciones más intensivas en personal.

Las diferencias entre el grupo de comunidades del artículo 151 (y análogas) se explican básicamente por el volumen de servicios sanitarios y educativos concertados que están en manos de organizaciones privadas (considerados tan solo a efectos del volumen de personal). Los datos correspondientes a Catalunya, por ejemplo, reflejan una opción estratégica basada en la existencia previa tanto de una tradición mutualista que favoreció la creación de centros sanitarios privados, como de una densa red de centros de enseñanza privada. A partir de ambas se pudo crear unos sistemas sanitarios y educativos mixtos (centros públicos y centros privados concertados), evitando incrementos tan significativos de empleados públicos. Aunque otras comunidades también desarrollaron modelos mixtos de sanidad y enseñanza, como Canarias y Andalucía, el hecho de no disponer de centros sanitarios y educativos privados y la recepción de un mayor volumen de centros públicos de la Administración General del Estado, favoreció que incrementaran de forma significativa sus contingentes de empleados públicos.

Las acusadas diferencias entre las ratios de las comunidades del artículo 143 se asocian a la diversidad de situaciones en cuanto a traspasos de competencias y al tamaño de la población y del territorio. Se apunta, asimismo, que el carácter uniprovincial de algunas de estas comunidades se tradujo en la absorción de las competencias y el personal de las diputaciones provinciales, favoreciendo su rápido crecimiento e, inicialmente, un mayor volumen de empleo público. Este rasgo, sin embargo, resulta más significativo por lo que implica de traspaso de estructuras y esquemas de funcionamiento, en clave de sendero de dependencia para el desarrollo posterior de la administración pública autonómica.

III.3.2.- Una caracterización del empleo público autonómico.

Después de realizar una aproximación a la dimensión cuantitativa de la función pública autonómica se plantea un análisis más concreto de su composición interna, a partir de la consideración de los vínculos laborales y de los grupos de adscripción de sus empleados públicos. Pero si ya era relativamente complicado obtener datos sobre las dimensiones de las administraciones autonómicas, la información necesaria para describir su composición interna resultó todavía más difícil. Sin embargo, la participación en la investigación “Reformas Institucionales en España: Balance del Rendimiento Autonómico, 1980-1999”, financiado por el Consejo Interministerial de Ciencia y

Tecnología (CICYT: 7SEC98-0512), permitió obtener datos fiables para caracterizar el empleo público autonómico (Ramíó y Salvador, 2002).

Este análisis se basa en los datos facilitados directamente por 15 de las 17 administraciones autonómicas a partir de una demanda de información realizada en 1999 y 2000 (con algunas excepciones que ya se apuntan), reflejando, por lo tanto, la situación del empleo público de estas organizaciones en aquel momento. Aunque no se dispone de datos anteriores o posteriores para la realización de un estudio evolutivo, la configuración de la función pública autonómica que se deriva de este análisis permite apuntar diversos argumentos explicativos sobre su evolución, a partir del enfoque analítico desarrollado.

En cuanto al colectivo de empleados incluidos en el análisis, se optó por excluir los colectivos docente y sanitario, tanto por sus características específicas en cuanto a gestión de personal como para facilitar la comparación entre todas las comunidades autónomas.

3.2.1.- La vinculación laboral de los empleados públicos autonómicos.

En la caracterización de la función pública autonómica, así entendida, un primer elemento a considerar es la vinculación laboral de sus empleados. Considerando la distribución del colectivo entre las dos principales vinculaciones, las 15 comunidades analizadas presentan una composición de promedio con un 60% de personal funcionario frente a un 40% de personal laboral. Esta distribución, sin embargo, es muy desigual entre comunidades, tal como se refleja en la siguiente tabla.

Cuadro III. 3. Vínculos jurídicos de los empleados públicos de las comunidades autónomas.

	% Funcionarios	% Laborales
Andalucía	44	56
Asturias	45	55
Baleares	61	39
Canarias	37	63
Castilla La Mancha	58	42
Castilla León	61	39
Cataluña	68	32
C. Valenciana	66	34
Extremadura	49	51
Galicia	68	32
La Rioja	69	31
Madrid	27	73
Murcia	80	20
Navarra	94	6
País Vasco	77	23

Fuente: Elaboración propia.

Las diferencias entre comunidades autónomas en el ámbito de los vínculos jurídicos de sus empleados públicos eran muy notables, distinguiéndose los siguientes grupos:

1. Comunidades altamente funcionarizadas: Navarra (94%, porcentaje máximo), Murcia (80%) y País Vasco (77%).
2. Comunidades más funcionarizadas que laboralizadas: La Rioja (69%), Galicia (68%), C. Valenciana (66%) y Castilla y León (61%).
3. Comunidades más o menos equilibradas: Extremadura (49% funcionarios y 51% laborales).
4. Comunidades más laboralizadas que funcionarizadas: Andalucía (56%), y Asturias (55%).
5. Comunidades altamente laboralizadas: Madrid (77%, porcentaje máximo, aunque posteriormente inició la reconversión a personal funcionario).

Dentro de las propias comunidades autónomas, además, se apuntaba la existencia más o menos generalizada de departamentos o consejerías más funcionarizados respecto a otros más laboralizados. Los departamentos más funcionarizados solían ser los de carácter transversal (Economía y Finanzas, Administración Pública y algunos sectores de Presidencia), así como los más consolidados como, por ejemplo, Obras Públicas. Por el contrario, los departamentos prestadores de servicios y los departamentos de más reciente creación contaban con una mayor presencia de personal laboral (el caso de Asuntos Sociales o Medio Ambiente, por ejemplo).

Con todo, la principal disfunción respecto al vínculo jurídico del personal de las comunidades autónomas era la ausencia de una clara definición de los ámbitos de trabajo y, más concretamente, de las tipologías de puestos de trabajo asociadas a una vinculación laboral homogénea. Así, resultaba usual encontrar empleados públicos en un mismo ámbito de trabajo que ocupaban puestos similares pero con distinta vinculación laboral. No eran excepcionales las unidades donde coexistían funcionarios, interinos, laborales y laborales temporales, desarrollando el mismo tipo de trabajo. Esta situación generaba múltiples problemas, tanto por el incremento de la complejidad de la gestión de personal que suponía como por las tensiones entre los propios empleados que, independientemente de su rendimiento en el trabajo, tenían obligaciones y gozaban de derechos distintos.

Aunque aparecían notables diferencias entre las comunidades con distinto nivel competencial (los funcionarios representaban el 64,8% de los empleados públicos en las comunidades del artículo 151 y análogas, frente al 56,2% en el caso de las comunidades del artículo 143), las diferencias no se explicaban ni por el volumen de personal traspasado ni por el nivel competencial de la comunidad autónoma.

Una variable con mayor potencial explicativo era la periodicidad en la creación y desarrollo de los aparatos administrativos autonómicos. El proceso de creación de estas organizaciones vino condicionado por la dimensión de la comunidad autónoma (en el sentido que en una administración de reducidas dimensiones tardó menos en configurarse completamente que otra de mayores dimensiones) y por su nivel competencial, que también marcaba el lapso de tiempo requerido para completar el despliegue administrativo. Esta variable permite agrupar de una parte a las comunidades autónomas que impulsaron en primer lugar el proceso de constitución de su función pública (País Vasco, Catalunya, Navarra, Galicia y Andalucía) y, por otra a las

comunidades que lo hicieron en un momento posterior o que recibieron ampliaciones competenciales de forma tardía por la vía del artículo 150.2 de la Constitución (Comunidad Valenciana, Canarias y Madrid serían los casos más claros). Combinando la variable temporal (las administraciones que se desarrollaron en una primera fase y las que lo hacen en una segunda) y tamaño (administraciones pequeñas, que podían institucionalizarse con más rapidez y administraciones grandes que requerían de más tiempo para completar su institucionalización) surge una clasificación ordinal de las comunidades autónomas consideradas.

Esta clasificación contrasta con la evolución de sucesivas tendencias o modas que caracterizaron las políticas de contratación del personal, y que pueden dividirse en cuatro períodos (Subirats y Ramió, 1996):

- 1) Período de creación, fundación e institucionalización (1980-1987): se caracterizó por el interés de las administraciones autonómicas en crear su propia función pública y se correspondió con estrategias de funcionarización: las comunidades autónomas que accedieron a la autonomía mediante la vía del artículo 151 (y análogas) de la Constitución contrataron a un elevado número de funcionarios. Las comunidades pequeñas (Navarra, País Vasco) casi culminaron en esta fase el proceso de contratación de personal mientras que las comunidades de mayores dimensiones prolongaron su proceso de construcción hasta el período siguiente. Las comunidades autónomas que accedieron más tarde por la vía del artículo 143 de la Constitución (o del 144, como es el caso de Madrid) contrataron sólo una parte de su personal durante este período.
- 2) Período de consolidación y expansión (1988-1992): momento de crisis en el sistema de contratación de funcionarios debido a que las administraciones autonómicas recelaron de la supuesta inflexibilidad del estatuto funcionarial e iniciaron una tendencia a laboralizar las nuevas entradas de personal. Esto afectó a las comunidades históricas de grandes dimensiones (como Andalucía y Catalunya) que congelaron las oposiciones a funcionarios y optaron por los contratos laborales. También afectó a las comunidades más tardías cuyo desarrollo más importante aconteció en este período (Madrid, aunque influida por el peso de la Diputación Provincial que heredaba) o a las que vieron ampliadas considerablemente sus competencias (Comunidad Valenciana y Canarias).
- 3) Final de ciclo (1993-1996): el modelo de laboralización entró también en crisis ya que no se percibieron con claridad las ventajas de la laboralización y en cambio se pusieron de manifiesto sus inconvenientes (tener dos colectivos con diferentes derechos y obligaciones dificultaba la gestión del personal). A esta circunstancia se sumaron algunas sentencias del Tribunal Constitucional y una nueva legislación que puso en cuestión la utilización masiva de esta vía de contratación. Fue un momento de confusión a partir del cual se regresó, sin mucha convicción, a una cierta funcionarización de los empleados públicos. Sin embargo el impacto real de este período fue muy limitado ya que las contrataciones más importantes de personal ya se habían producido en los períodos anteriores.
- 4) Revisión parcial del modelo (1997-2000): nuevos procesos de incorporación de personal, de alcance limitado, que optaron por el vínculo funcionarial a través de la realización de oposiciones, con cierta presión por parte del personal interino que se

había ido incorporando a la organización en etapas anteriores. Mantenimiento de los sistemas clásicos de selección, con ligeras modificaciones como la inclusión de temas de gestión pública en los temarios de oposiciones.

La siguiente tabla relaciona el orden de las administraciones autonómicas según su tamaño y periodo de creación con el porcentaje que representa el colectivo funcional sobre el total de sus empleados públicos. Los resultados obtenidos apoyan el argumento de que cuanto más rápido se formó la administración autonómica (por fecha de inicio y por tamaño), mayor nivel de funcionarización, en términos generales. Se corrobora asimismo la tendencia inversa: cuanto más se retrasó el proceso de institucionalización (por fecha de inicio y por mayor tamaño), más alto es el índice de laboralización. Tan solo en tres comunidades autónomas no se mantiene el argumento planteado: Asturias, Castilla La Mancha y Comunidad Valenciana.

Cuadro III. 4. Relación entre el orden de las administraciones autonómicas analizadas según fecha de inicio, tamaño y porcentaje de personal funcionario.

	Orden de creación y desarrollo	% de personal funcionario
Navarra	1	94,5
País Vasco	2	77,3
La Rioja	3	68,6
Murcia	4	79,9
Baleares	5	60,9
Asturias	6	44,6
Galicia	7	67,8
Cataluña	8	67,6
Andalucía	9	43,6
Extremadura	10	48,7
Castilla La Mancha	11	58,1
Canarias	12	37,2
C. Valenciana	13	65,8
Madrid	14	26,9

* Los datos en negrita no siguen la hipótesis planteada.
Fuente: Elaboración propia.

De esta ordenación se desprende que la variable explicativa más relevante fue el impacto de las fases de incorporación de los contingentes más importantes de personal. Según el modelo de contratación vigente en cada fase se configuraron distintos modelos de función pública que tendieron a extender su influencia en el tiempo, siguiendo dinámicas de *path dependence* a partir de los rendimientos crecientes asociados a su composición. Los costes de alterar el modelo desarrollado en la fase inicial facilitaron el

mantenimiento del entramado institucional, a menos que presiones externas obligasen a un replanteamiento más en profundidad.

3.2.2.- Los grupos de adscripción de los empleados públicos autonómicos.

La segunda dimensión del análisis de la composición del empleo público autonómico se refería a su grupo de adscripción, aunque cabe matizar que los datos se referían tan solo al colectivo funcional (para el que se aplica la clasificación por grupos).

Los datos sobre la composición de los colectivos de empleados públicos autonómicos de las 15 administraciones autonómicas a partir del grupo de adscripción ofrece una imagen de las distintas opciones:

- a) Predominio general del personal auxiliar administrativo (grupo D), que representaba un 35,5% del total.
- b) El segundo colectivo destacado era el personal subalterno (grupo E) con un 19,4%, y el personal técnico superior (grupo A) con un 17,2% de promedio.
- c) Los grupos menos numerosos eran el personal técnico medio (grupo B), con el 14,1% y el personal administrativo (grupo C), un 13,8% del total.

Cuadro III. 5. Empleados públicos de las comunidades autónomas por grupos de adscripción.

	% grupo A	% grupo B	% grupo C	% grupo D	% grupo E
Andalucía	13	12	18	28	29
Asturias	17	15	9	43	16
Baleares	17	12	8	35	28
Canarias	12	8	8	28	44
Castilla La Mancha	22	19	13	31	15
Castilla León	23	20	20	24	13
Catalunya	19	14	20	35	12
C. Valenciana	17	14	12	36	22
Extremadura	17	18	13	29	23
Galicia	15	12	16	35	21
La Rioja	17	17	8	37	22
Madrid	31	16	20	28	5
Murcia	15	18	10	38	19
Navarra	12	14	19	42	13
País Vasco	11	3	14	63	9

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro III.6. Porcentajes máximos y mínimos de la distribución grupal por comunidades autónomas.

Grupo	Porcentaje máximo	Porcentaje mínimo
A	31 (Madrid)	11 (País Vasco)
B	20 (Castilla y León)	3 (País Vasco)
C	20 (Castilla y León, Catalunya y Madrid)	8 (Baleares, Canarias y La Rioja)
D	63 (País Vasco)	24 (Castilla y León)
E	44 (Canarias)	9 (País Vasco)

Fuente: Elaboración propia.

Los perfiles más extremos en relación con su distribución grupal se dieron en las siguientes comunidades autónomas:

1. En Canarias y Andalucía destacaba la importante presencia de empleados públicos que pertenecían al grupo E, además de presentar el menor porcentaje de titulados superiores y medios.
2. En Madrid el colectivo más importante lo configuraron los titulados superiores y medios, lo que suponía casi la mitad de la plantilla de funcionarios. También destacaba el porcentaje del grupo C (20%). De esta forma la Comunidad de Madrid era la administración autonómica con el personal más calificado ya que al menos 6,7 de cada diez funcionarios tenían estudios a nivel del bachillerato o superior.
3. En el País Vasco y en Navarra existía una muy alta proporción de empleados públicos pertenecientes al grupo D debido al impacto de la policía autonómica (todos los efectivos policiales pertenecían a este grupo) y por otros puestos de este grupo de adscripción vinculados a la prestación de servicios de sanidad y educación (pero que no forman parte de los colectivos excluidos del análisis).

Un indicador relevante para sintetizar la información sobre la distribución de grupos de los empleados públicos autonómicos es la relación entre el volumen de personal técnico o profesionalizado (representado por los grupos A y B) y el personal de soporte administrativo y auxiliar (grupos C, D y E). La siguiente tabla muestra el número de personal de apoyo administrativo de que disponía cada técnico en las diferentes administraciones autonómicas consideradas. Las diferencias eran considerables: desde la Comunidad de Madrid, con tanto personal técnico como auxiliar (ratio 1,12) hasta la Comunidad de Canarias donde la relación era de 4 efectivos administrativos o auxiliares

para cada técnico. De ello se derivaban distintas lógicas de organización del trabajo en las distintas administraciones autonómicas, generando un amplio espectro de modelos.

Cuadro III. 7. Relación personal técnico/personal de apoyo administrativo y auxiliar.

Comunidades del artículo 151 (y análogos)	Ratio*	Comunidades del artículo 143	Ratio*
País Vasco	6,01	Islas Baleares	2,43
Canarias	4,00	Asturias	2,11
Andalucía	3,05	Murcia	1,99
Navarra	2,75	La Rioja	1,96
Galicia	2,61	Extremadura	1,87
C. Valenciana	2,28	Castilla La Mancha	1,42
Cataluña	2,03	Castilla León	1,34
		Madrid	1,12

* Número de personal de apoyo (grupos C, D y E) por cada técnico (grupos A y B). Cuanto más bajo es el ratio mayor índice de calificación de los empleados públicos.

Fuente: Elaboración propia.

Los distintos indicadores utilizados reflejan las importantes diferencias en la composición grupal de los contingentes de empleados públicos, que se tendían a reproducir internamente, dentro de cada Comunidad, al nivel de departamentos o consejerías.

Esta variabilidad registrada se asociaba al efecto de elementos como el nivel competencial, fuera éste amplio (lo que se traducía en un menor nivel profesional de sus empleados) o limitado (traducido en un mayor nivel profesional), o el volumen de personal transferido por la Administración General del Estado y por las diputaciones provinciales (cuanto más intensas habían sido estas transferencias, mayor presencia de los grupos administrativos y auxiliares en la composición del empleo público autonómico). Las comunidades autónomas de amplio nivel competencial presentaban una mayor presencia de personal de apoyo administrativo y subalterno (grupos C, D y E) debido a la importancia cuantitativa de importantes colectivos de empleados públicos vinculados a sus competencias diferenciales respecto el resto de comunidades. Los casos del personal de mantenimiento y vigilancia de centros educativos, la policía autonómica –en el País Vasco y en Catalunya-, el personal penitenciario -caso de Catalunya-, o los bomberos, son algunos de los ejemplos que explican el menor peso porcentual de los colectivos técnicos en estas comunidades autónomas.

Sin embargo, las disparidades dentro de cada uno de estos dos grupos seguían siendo significativas, con valores extremos que oscilaban, dentro de las comunidades con un alto nivel competencial, entre los 2 empleados auxiliares por cada técnico (Cataluña) y los 6 (País Vasco), mientras que en las comunidades con un bajo nivel competencial, la ratio oscilaba entre los 1,12 (Madrid) y los 2,43 (Baleares).

Para explicar estas diferencias algunas investigaciones han introducido argumentos de carácter contextual, referidos al entorno socioeconómico, en el sentido que algunas comunidades autónomas con un alto índice de desempleo habrían preferido redistribuir

más su oferta de trabajo en perjuicio de una administración más pequeña y profesionalizada (sería el caso de Canarias, Andalucía y Asturias) o que entornos más clientelares habrían existido presiones para que se ampliaran las ofertas de empleo público de las administraciones autonómicas como puede ser el caso de Andalucía (Porrás, 1994).

Estos argumentos, sin embargo, resultaban algo débiles y eran de difícil contrastación empírica. Por el contrario, las diferencias detectadas se podían explicar más fácilmente en función del volumen de transferencias de personal de la Administración General del Estado y de las diputaciones provinciales. Los contingentes de personal transferido de estas administraciones solían presentar un perfil intenso en los grupos de administrativo y auxiliar (ambas administraciones de origen habían sido tradicionalmente inflacionarias en este tipo de personal), y además durante la mayor parte del proceso de creación de las administraciones autonómicas destacó la resistencia de los grupos técnicos a ser transferidos. Ello implicó que en las comunidades autónomas de menor tamaño el porcentaje del personal transferido sobre el total de empleados públicos fuera más alto y esto, a su vez, se traducían en una mayor presencia de los grupos de personal administrativo, auxiliar y subalterno, condicionando así la composición final de la plantilla.

La composición del empleo público autonómico a partir de los indicadores asociados al vínculo jurídico y al grupo de adscripción revelaron como las comunidades autónomas habían optado por la reproducción sistemática del modelo de estructuración y gestión de su personal a partir del referente de la Administración General del Estado. No obstante, la importación del modelo y de los instrumentos asociados no impidieron la aparición de dinámicas diferenciadas en cuanto a los resultados de su aplicación. En otros términos, aunque las distintas administraciones autonómicas habían optado por utilizar sistemas de gestión de recursos humanos muy similares a los de la Administración General del Estado en cuanto a selección, clasificación, retribución o carrera administrativa, las opciones variaban en cuanto al tipo de personal a reclutar, en especial en lo referente al tipo de vinculación laboral y a las categorías profesionales priorizadas.

III.4.- El análisis de los sistemas de función pública de las comunidades autónomas.

A partir de la revisión de las principales transformaciones del modelo español de función pública y de una aproximación general a la configuración del empleo público autonómico, en este apartado se propone una primera aplicación del modelo analítico planteado a partir de la combinación de la perspectiva neoinstitucionalista y del análisis de políticas públicas.

La creación de las comunidades autónomas comportó la aparición de un nuevo nivel de administración que, basándose inicialmente en las funciones y los recursos (humanos y materiales) 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 un nuevo mapa administrativo.

En el rápido proceso de crecimiento, la configuración de las comunidades autónomas experimentó variaciones a partir de condicionantes como su entorno social (con diferentes demandas al sector público), su entorno político (con diferentes grados de estabilidad en los gobiernos autonómicos y con distinta intensidad en la voluntad de diferenciación respecto del Estado), o el propio el proceso de traspaso de competencias y recursos (especialmente los recursos humanos, fueran éstos procedentes de otras administraciones o reclutados directamente).

El desarrollo de estas dinámicas diferenciadas no generó, sin embargo, diferencias substanciales en el ámbito de la gestión pública que desarrollaban las nuevas organizaciones. Así, aunque en los respectivos Estatutos de Autonomía se establecía un amplio margen de maniobra para el diseño de la estructura orgánica y cierto margen de maniobra en la configuración de su sistema de función pública (más reducido por el efecto de la legislación básica estatal), la mayor parte de comunidades autónomas tendieron a reproducir el modelo de la Administración General del Estado (Ramió y Salvador, 2002). A pesar de las diferencias en cuanto a competencias y ámbitos de actuación, los organigramas y los procedimientos de las organizaciones de las comunidades autónomas eran perfectamente asimilables a los de la Administración General del Estado. Estas similitudes se extendían a ámbitos como los de la gestión financiera y presupuestaria, o los procesos de planificación. Se reproducían, asimismo, los mecanismos de selección, retribución, promoción y carrera administrativa de los empleados públicos, asemejándose sobremedida a los característicos del referente estatal.

Las interconexiones de la gestión de recursos humanos con el resto de áreas que configuraban el ámbito de las políticas de gestión pública, así como la divergencia entre los procesos establecidos formalmente y su funcionamiento efectivo, permiten ilustrar el impacto de las instituciones, en especial reflejando una clara pauta de reproducción desde la Administración General del Estado hacia las administraciones autonómicas. La relativa ausencia de iniciativas modernizadoras y de cambio efectivo del modelo de función pública permiten ilustrar los condicionantes que han incidido en las políticas públicas de ese ámbito a lo largo de las diferentes etapas de configuración de las administraciones de las comunidades autónomas.

III.4.1.- El papel de las instituciones en el modelo de gestión de recursos humanos de las comunidades autónomas.

Para entender la configuración y el comportamiento de las administraciones autonómicas se debe incluir en el análisis el papel de las instituciones como elementos que orientaron y constriñeron sus capacidades de actuación. Para el caso de las comunidades autónomas destacó especialmente el peso de las instituciones vigentes en el seno de la Administración General del Estado (de la cual procedían la mayor parte de traspasos de competencias y recursos), aunque su efecto vino matizado por las circunstancias políticas que rodearon el proceso de construcción autonómica.

Se combinaron así los efectos de un referente estatal consolidado, con dinámicas de funcionamiento relativamente independientes del proceso de cambio político, y una

agenda política en la que la gestión pública nunca ocupó un lugar relevante. En las etapas iniciales de la transición democrática se priorizó la construcción del nuevo Estado políticamente descentralizado, dejando en un segundo plano la reforma de la administración y la vertiente de creación de un aparato administrativo que suponía el surgimiento del nivel autonómico de gobierno.

A modo de ilustración, una institución clave para explicar el modelo de gestión de recursos humanos vigente en las administraciones públicas españolas fue la denominada “función pública”. Esta institución combinaba de forma singular una serie de características propias del modelo continental de empleo público con determinados valores y normas propias de la tradición administrativa española (Salvador, 2000). Para la identificación de los rasgos más destacados de esta institución cabe recurrir al análisis de la normativa vigente, desde la propia Constitución Española a la legislación específica sobre función pública, así como al análisis de su interpretación, donde se concretan efectivamente los significados específicos de los principios y valores anunciados. De la combinación de normas formales, procesos de trabajo, y valores que los sustentan y retroalimentan, surgen las características distintivas de la “función pública” como institución que incide en la configuración de la gestión de recursos humanos en las administraciones públicas.

Como valores y principios de la “función pública” en su interpretación mayoritaria, especialmente en la Administración General del Estado (pero también en las administraciones autonómicas), destacan los de la igualdad, pero apuntando a la homogeneidad, el mérito y la capacidad, pero a través de un reconocimiento formal, la unidad, muchas veces entendida como uniformidad y centralización, y la jerarquía en la ordenación de la gestión de recursos humanos (Longo, 1995). Su interpretación como conjunto se combinaba con una arraigada tradición legalista asociada a la gestión en el sector público, con un alto grado de formalización, que constreñía y direccionaba buena parte de la actividad de las unidades de gestión de recursos humanos.

La combinación de este conjunto de normas, reglas y valores, junto con los procedimientos y rutinas asociados, condujeron a la configuración de una institución que tendía a generar dinámicas de retroalimentación que permitían su mantenimiento y reproducción, incluso en los nuevos entes autonómicos. Configurada en un entorno en el que la administración desarrollaba una actividad básicamente reguladora, esta institución tendió a consolidarse y a reproducirse incluso en un contexto en el que la misión y objetivos de la administración pública habían cambiado de forma substancial.

Antes de entrar a comentar las dinámicas que explicaron su permanencia debe destacarse la funcionalidad de la institución, tanto respecto la situación y entorno en el que apareció como en determinados momentos en los que se tomaron decisiones clave para su mantenimiento. Uno de sus pilares básicos, la garantía de la legalidad y la seguridad jurídica, resultó clave tanto para el establecimiento del Estado de Derecho como para apoyar un proceso de transición democrática plagado de incertidumbres. Asegurando una función pública estable, que aportaba continuidad y seguridad, la institución “función pública” permitió (o provocó) que los principales actores centrasen su atención en la dimensión política del cambio de régimen, dejando la reforma administrativa en un plano secundario.

Superada la transición, sin embargo, la institución ya había encontrado su espacio en el nuevo orden político y generaba ya sus propias dinámicas de supervivencia y reproducción. Ello resultó especialmente visible en su traslación a las incipientes administraciones de las comunidades autónomas, sobretodo teniendo en cuenta que buena parte de su estructura y recursos humanos eran de nueva planta. Las dinámicas institucionales aportan una explicación válida a este fenómeno.

III.4.2.- Dinámicas institucionales en la configuración del modelo de gestión de recursos humanos de las comunidades autónomas.

El modelo de gestión de recursos humanos desarrollado por las administraciones de las comunidades autónomas presentaba importantes similitudes con el modelo vigente en la Administración General del Estado. Esta semejanza podía asociarse, además de a las limitaciones impuestas desde la administración estatal, a la falta de exploración de modelos alternativos y a la relativamente poca utilización de la capacidad de autogobierno, en lo que a la potestad de autoorganización se refiere.

La aparente falta de interés o capacidad para proporcionarse una organización distinta, más acorde con las competencias a asumir y con las nuevas demandas de la sociedad, puede explicarse mediante la convergencia de distintos factores en clave de instituciones. En primer lugar debe considerarse el peso de las transferencias de estructuras y personal que se realizaron desde la Administración General del Estado, que tendieron a mantener y reproducir los diseños organizativos heredados. Por otra parte, la rápida implantación del Estado Autonómico supuso una cierta improvisación en materia organizativa ya que las nuevas administraciones priorizaban la asunción de nuevas competencias como vía de legitimación, dejando en un segundo plano la reflexión (y la acción) sobre como mejorar su gestión de un modo diferente al de Administración General del Estado.

En otros términos, en este contexto inicial de inestabilidad predominaron las dinámicas de explotación de las instituciones existentes frente a las dinámicas de aprendizaje basadas en la exploración de instituciones alternativas para la gestión de estructuras y recursos humanos (Lanzara, 1999). Ello favoreció el predominio de lógicas isomorfismo institucional y de sendero de dependencia en el proceso de construcción de las administraciones autonómicas, condicionando los diseños organizativos resultantes. La interacción de dinámicas de explotación de las instituciones vigentes, cuestionadas aunque sin que su revisión consiguiese ocupar una posición relevante en la agenda de los poderes públicos, junto con la inercia asociada a la configuración inicial de los aparatos públicos autonómicos, tendieron a limitar el número de alternativas consideradas como viables. A ello cabe añadir la presión ejercida desde la Administración General del Estado para promover cierta homogeneidad, en cuanto a modelo de gestión de recursos humanos se refiere, para el conjunto de administraciones territoriales. Siguiendo este diagnóstico, cabe apuntar que los modelos organizativos resultantes no fueron, probablemente, aquellos que sus diseñadores habían deseado en su momento sino los “promovidos” por una cultura organizativa propia de los servicios de la Administración General del Estado que se incorporó a las administraciones autonómicas a través de dinámicas de isomorfismo institucional de carácter mimético y de carácter coercitivo.

La falta de implicación política facilitó que el tema fuese abordado desde posiciones más “técnicas” a través de la actuación de los cuadros superiores profesionales que, compuestos en muchos casos por personal procedente de la Administración General del Estado, ocuparon las posiciones clave para definir la configuración de la administración autonómica y de su gestión de recursos humanos. En la búsqueda de opciones para afrontar el acelerado crecimiento de las administraciones autonómicas por parte de este colectivo, presionado además por la urgencia y poca atención desde la esfera política, se eludió generar un modelo propio y original, facilitando la supervivencia del modelo desarrollado en el referente estatal.

Desde la perspectiva neoinstitucionalista, la interpretación de este proceso permite destacar el papel del marco cognitivo de estos profesionales que, con dinámicas asociadas al isomorfismo mimético o al isomorfismo por presión normativa, tendieron a adoptar el modelo que tenían como referente más cercano y “legitimado”. Desde esta perspectiva, tanto las alternativas a considerar como las estrategias que se consideraron apropiadas vinieron determinadas por el conjunto de reglas, procesos, rutinas y símbolos que este colectivo había interiorizado a través de los procesos de socialización en sus administraciones de origen.

Otro elemento a tener en cuenta fueron los modelos alternativos que se consideraron, a modo de fuentes de inspiración y de pautas a seguir, en el momento del diseño de las administraciones autonómicas, así como la percepción que tenían sobre éstos los diseñadores de éstas administraciones. Aunque durante las etapas iniciales se tomaron en consideración referentes internacionales, fueron los referentes de la Administración General del Estado y de la administración local (básicamente las diputaciones y, en menor medida, los grandes municipios) los que cobraron mayor peso. Sin embargo por la propia dinámica de traspasos y por el hecho de controlar el proceso de creación de las nuevas administraciones mediante la legislación básica estatal (con dinámicas de isomorfismo coercitivo), fue la Administración General del Estado la que tendió a difundirse con mayor vigor en las nuevas organizaciones públicas.

A resultas de la combinación de estas dinámicas, el modelo de la Administración General del Estado se percibió, para la mayoría de las comunidades autónomas, como el diseño organizativo más sólido, con mayor tradición, que facilitaba la recepción de transferencias y que posibilitaba una rápida legitimación de los nuevos entes territoriales. Legitimación que no necesariamente iba ligada a la eficacia ni a la eficiencia, y que tampoco reflejaba los rasgos diferenciales que en diversos casos se pretendían destacar. En otros términos, se puede argumentar que el modelo de la Administración General del Estado era institucionalmente más voraz (establecía mayores pautas de certidumbre y demandaba un mayor compromiso por parte de los miembros de la organización) que los modelos de otras administraciones de referencia o que un hipotético modelo alternativo (Ramíó y Salvador, 2002).

Para completar la interpretación de este proceso se incluye el análisis de los actores clave en el proceso de construcción de los sistemas de gestión de los recursos humanos de las administraciones autonómicas. Como ya se ha comentado, en el proceso de transferencia de la cultura y modelos organizativos destacó la influencia ejercida por los colectivos profesionales que se encargaron materialmente de diseñar los aparatos administrativos de las comunidades autónomas. El papel de estos agentes vino

favorecido, además de por la ausencia de una verdadera implicación política en el ámbito de la gestión de los recursos humanos, por los otros colectivos con los que debía “competir” para desarrollar su actividad.

Desde una visión global, las emergentes administraciones autonómicas se configuraron en torno a tres tipos de colectivos de empleados públicos (Ballart y Ramió, 2000):

- a) nuevos empleados públicos, que en principio no poseían apriorismos institucionales y que, por lo tanto, buscaban un modelo que ofreciese certidumbre a sus procesos de trabajo,
- b) colectivos de empleados especializados vinculados a servicios finalistas (como profesores, médicos, etc.) transferidos desde la Administración General del Estado, que tenían interiorizado un modelo institucional muy concreto asociado a pautas corporativas y a la administración de esferas particulares de la gestión pública (como centros educativos o sanitarios).
- c) colectivos de funcionarios transferidos de los cuerpos de administración general (los más vinculados al ámbito de la gestión interna) que se comportaron en función de sus respectivos modelos organizativos de origen, especialmente aquellos que provenían de la Administración General del Estado donde el nivel de socialización y la firmeza del modelo eran mucho más intensos.

Fueron los miembros de este último grupo los que efectivamente asumieron el diseño organizativo de las administraciones autonómicas, destacando especialmente el colectivo de personal perteneciente al grupo de titulados superiores y que, por sus funciones de gestión, tenían interiorizado el modelo y la cultura organizativa de la Administración General del Estado.

Estos colectivos profesionales internos actuaron, además, en el seno de una red en la que aparecían otros actores clave que también influyeron en la construcción de los sistemas de gestión de los recursos humanos, y que presionaban en la misma línea de reproducción institucional. En este sentido destacó tanto la intervención directa del Estado como la actividad desarrollada por las asociaciones de profesionales, especialmente las vinculadas al ámbito del Derecho Administrativo y a las ciencias del *management* (tanto desde la Ciencia Política y de la Administración como desde el mundo de la Economía), como principales referentes para el establecimiento de diagnósticos y propuestas para modificar el sistema de gestión de los recursos humanos en las administraciones de las comunidades autónomas.

La intervención del Estado en la extensión de las instituciones propias de su administración al resto de organizaciones públicas se concretó a través de la distribución competencial en materia de organización y función pública, reservándose la legislación básica desde donde establecía los principales parámetros sobre los que desarrollar los modelos autonómicos. La extensión y profundidad de esta normativa básica, además de la negociación de la normativa autonómica al respecto, limitó las posibilidades de desarrollar modelos alternativos de gestión de recursos humanos, siguiendo dinámicas de isomorfismo coercitivo.

Las dinámicas institucionales descritas también se explicaron a partir de la actividad desarrollada por los colectivos profesionales que ocuparon un lugar central en el debate sobre la función pública y sobre el proceso de construcción de las administraciones de las comunidades autónomas. Dos ámbitos de conocimiento han dominado tradicionalmente

el debate y las propuestas sobre la reforma de la gestión de recursos humanos en las administraciones públicas: por un lado aparece el Derecho Administrativo, y por el otro las denominadas ciencias del *management*.

Los órganos técnicos y de gestión de los recursos humanos de las administraciones públicas contaron tradicionalmente con una muy importante presencia de personal formado en el ámbito del Derecho, que tendía a enfatizar el papel de la legislación como referente básico para orientar la actividad, amparándose en la particularidad del sector público. Los debates de académicos y profesionales vinculados a este campo de conocimiento fueron el referente a considerar en el análisis, el diagnóstico y la definición de alternativas para configurar los sistemas de función pública en los distintos niveles de administración. La seguridad y estabilidad que se proveía desde este enfoque, amparada en la tradición legalista que caracterizaba el funcionamiento de las administraciones públicas, favoreció tanto el mantenimiento y reproducción de esta perspectiva como su difusión hacia los aparatos organizativos de las administraciones públicas de las comunidades autónomas, especialmente en las etapas iniciales de su configuración. Esta comunidad profesional monopolizó prácticamente el ámbito de la función pública, trasladando su discurso y argumentaciones a la legislación, a las estructuras y a los procesos de trabajo, en detrimento de otros colectivos profesionales vinculados al ámbito de la gestión pública pero que constituían comunidades académicas menos consolidadas en los momentos clave de configuración del modelo de gestión de las administraciones autonómicas (Xirau, 2002).

Posteriormente, y en buena medida por la influencia de referentes internacionales especialmente del ámbito anglosajón, los académicos y profesionales vinculados a los campos de la Economía y de la Ciencia Política y de la Administración, desarrollaron y extendieron una perspectiva alternativa de análisis de la gestión de los recursos humanos. La pluralidad de tendencias resultó especialmente destacada en esta perspectiva, con variaciones que iban desde la apelación a importar el paradigma de la empresa privada y el mercado, a la defensa de la singularidad de la gestión de las administraciones, atendiendo especialmente a su carácter público y al papel de la política en su desarrollo. Aunque con una presencia limitada en el seno de las administraciones públicas, la influencia de estas perspectivas de gestión se explicó por el papel de las escuelas de negocio y de determinados departamentos universitarios, que incidieron en la formación y socialización de directivos públicos vinculados a los programas de modernización y reforma.

Además de la influencia ejercida a través de la formación especializada cabe apuntar la ejercida a través de la actividad de consultoría y asesoramiento en el ámbito de gestión. A través de este canal también se promovieron desde la reproducción de las soluciones utilizadas en la empresa privada, propugnadas por buena parte de las grandes multinacionales de la consultoría, a la búsqueda de soluciones ad-hoc, adaptadas a cada realidad administrativa, propugnadas por determinadas empresas y departamentos universitarios especializados en la materia.

Sin embargo, el desigual desarrollo de los programas de reforma y modernización que amparaban el surgimiento de esta perspectiva de gestión dificultó su consolidación, quedando en muchos casos relegada al nivel del discurso y con algún que otro reflejo formal en la estructura orgánica.

Para completar el análisis de las posibilidades de cambio efectivo del modelo de gestión de recursos humanos vigentes, en clave de cambio institucional, resulta conveniente introducir la perspectiva del análisis de políticas públicas siguiendo el modelo analítico desarrollado.

III.4.3.- Políticas públicas y gestión de los recursos humanos en las administraciones de las comunidades autónomas.

La perspectiva neoinstitucionalista ofrece una visión de los procesos de permanencia y difusión de las instituciones que caracterizaron el modelo de gestión de los recursos humanos de las administraciones de las comunidades autónomas, destacando la influencia del modelo de la Administración General del Estado. La perspectiva del análisis de políticas públicas, con un carácter más dinámico, permite complementar el diagnóstico realizado destacando ciertos factores que incidieron en la falta de cambio o en la dificultad de mantener las iniciativas de transformación impulsadas.

Un primer factor a considerar fue la práctica ausencia del tema de la reforma de la gestión pública en general, y de la gestión de los recursos humanos en particular, de la agenda decisonal de los poderes públicos. Si en los años 80 el tema de la reforma de la administración pública se introdujo con fuerza en la agenda política en países como Gran Bretaña y en Estados Unidos, en España el tema tan solo trascendió, y de forma puntual, de los círculos profesionales especializados en la materia²².

Los gobiernos conservadores británico y estadounidense apostaron por utilizar la reforma del sector público como un eje de debate público, lo introdujeron en su campaña electoral y una vez ganadas las elecciones, en su agenda decisonal. Consiguieron así instaurar una determinada visión de la reforma de la administración pública con un marcado acento en la necesidad de reducir su tamaño e incrementar su eficiencia siguiendo el paradigma del sector privado. En el caso español, tan solo en contados casos la reforma de la administración consiguió llegar a la agenda gubernamental, donde se discutió el tema y se establecieron alternativas. Y en los pocos casos en que el tema consiguió pasar a la agenda decisonal a través de la aprobación de determinados programas de modernización²³, su implementación se quedó en un plano más formal que de cambio efectivo de las dinámicas de funcionamiento de los sistemas de gestión.

Si el tema de la modernización de la gestión pública ocupó poco espacio en la agenda política de los gobiernos estatales, la reforma de la gestión de los recursos humanos todavía contó con menos atención específica. Amparados en una cultura marcadamente jurídica, la práctica totalidad de actuaciones emprendidas en la materia se midieron a

²² Con tan solo pocas salvedades, como por ejemplo las referencias a la reforma de la administración realizadas por los primeros gobiernos socialistas, en clave de democratización de los aparatos públicos, o el debate sobre el número de los altos cargos de la Administración General del Estado en las elecciones de 1996.

²³ Como el programa de modernización de la Administración General del Estado impulsado en la segunda mitad de los años 80 (MAP, 1989). Posteriormente se modificó la estrategia de modernización, reemplazándose los grandes programas de alcance general por iniciativas más focalizadas de cambio, en clave del denominado “radicalismo estratégico”. Los resultados, sin embargo, distaron también de cubrir las expectativas generadas inicialmente.

partir de la producción legislativa. Pero incluso a partir de este indicador sorprende que la principal norma en materia de función pública, todavía vigente en diversos artículos, date de la etapa preconstitucional²⁴, y que su primera modificación importante²⁵, promulgada con carácter de urgencia, todavía no haya desembocado en la promulgación de un Estatuto Básico de la Función Pública.

La situación y evolución de las comunidades autónomas presentó rasgos similares. Desde las etapas iniciales, las agendas políticas de los gobiernos autonómicos se centraron en la expansión y consolidación de sus competencias y en la creación de su propio espacio dentro del nuevo Estado políticamente descentralizado, dejando en un segundo plano la reforma de la administración pública y de la gestión de sus recursos humanos. Con el posterior crecimiento y consolidación de los aparatos públicos autonómicos se impulsaron diversos programas de modernización (Echevarría, 1995), aunque habitualmente sin una presencia destacada de disposiciones referidas a la gestión de los recursos humanos.

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.

Una breve revisión de la normativa básica dictada por el Estado permite apuntar que, aunque realmente tendió a excederse en su alcance, fijando criterios que por sus contenidos difícilmente podían considerarse de carácter “básico”, resulta más discutible que constriñese la actuación autonómica en los márgenes en los que se ha producido. Los límites más importantes parecían ser de carácter cultural y de referentes cognitivos y simbólicos que no efectivamente apoyados en disposiciones que impidiesen la acción. Así, mientras que desde las administraciones autonómicas se continuaban reclamando más competencias en la regulación de este ámbito, denunciándose los excesos de la normativa básica estatal, la gestión de recursos humanos que desarrollaban distaba de utilizar el potencial que le permitía la normativa vigente.

En otros términos, las instituciones vigentes en materia de función pública y en el tipo de relaciones entre el Estado y las comunidades autónomas, facilitaron para este ámbito un esquema cognitivo que, proporcionando estabilidad y significado al comportamiento de los agentes, condujo a cierto tipo de inactividad en lo que a elaboración de políticas públicas específicas se refiere.

Se configuraba así un escenario en el que la gestión de los recursos humanos de las administraciones de las comunidades autónomas no contaba con un verdadero apoyo político, ni con una presencia destacada en los programas de modernización, ni tampoco con un cuerpo normativo planteado desde las necesidades de la realidad de estas organizaciones. A ello cabe añadir un cierto grado de inactividad asociada a la supuesta falta de autonomía en la materia, por el papel intervencionista del Estado y por centrar la atención en la promulgación de normas como principal mecanismo de acción.

²⁴ Ley de Bases de Funcionarios Civiles del Estado, de 20 de julio de 1963, Decreto 315/1964, de 7 de febrero.

²⁵ Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas Urgentes para la Reforma de la Función Pública.

La combinación de estos factores, tanto para la Administración General del Estado como para las comunidades autónomas, propició un escenario de baja potencialidad de cambio y el mantenimiento de las instituciones vigentes. Tomando como referente el modelo de análisis de políticas públicas planteado en el apartado anterior se pueden destacar algunos de los factores que contribuyen a definir esta situación.

En primer lugar, el estilo de hacer política en el ámbito de la función pública se desarrolló dentro de los ámbitos especializados, sin una clara implicación de las más altas instancias políticas. Los organismos que tomaron estas decisiones eran básicamente internos, aunque con la influencia de ciertas escuelas de negocios, departamentos universitarios y empresas de consultoría. Ello se explicaba porque las decisiones en materia de gestión de recursos humanos se consideraron un tema especializado, por lo que quedaron fuera del debate público. En el caso de la Administración General del Estado, por ejemplo, tan solo se inició un breve debate sobre el número de altos cargos, con importante confusión de términos y datos al respecto, durante las elecciones de 1996, que no se tradujo posteriormente, y a pesar de la victoria del Partido Popular que inició la discusión, en una estrategia clara y decidida de cambio en las dinámicas de funcionamiento.

En cuanto a la configuración de la agenda, desde múltiples foros y por parte de diversos actores se incidió en la necesidad de mejorar la gestión de recursos humanos de las administraciones públicas (flujo de problemas). También aparecieron, aunque en menor número, propuestas realizadas desde diferentes perspectivas apuntando alternativas de actuación (flujo de políticas). Sin embargo los factores que incidían en el denominado flujo de política tendieron a alejar la reforma de la función pública de los temas prioritarios en la agenda decisional de los gobiernos, tanto estatales como autonómicos, con lo que resultó difícil que apareciesen verdaderas oportunidades (*policy windows*) de cambio efectivo del sistema de gestión. Así, la reforma de la función pública tan solo entró en la agenda política en contadas ocasiones y, aunque existió cierta sensación de necesidad de cambio, tan solo se concretaron en programas de modernización con un impacto básicamente formal.

Los actores centrales en la función de personal (políticos y altos cargos) no actuaron efectivamente como emprendedores políticos y no invirtieron los recursos necesarios para iniciar y dirigir un proceso de cambio sostenido. Los cambios en la dirección del Ministerio de Administraciones Públicas, por ejemplo, no supusieron un cambio sustantivo en la configuración de la red de actores (*policy community*) vinculados a la gestión de recursos humanos en las administraciones públicas. Por el contrario, los agentes opuestos a la transformación del modelo vigente, especialmente los cuerpos superiores de administración general, actuaron como *partisan veto players* o como agentes con capacidad de vetar el progreso de la modificación a partir de su papel en el sistema político-administrativo.

Además, el ámbito de gestión de la función pública se encontraba fragmentado, tanto conceptualmente como orgánicamente. Tanto la diversidad de unidades organizativas encargadas de la materia como la propia concepción o imagen asociada a esta división competencial, dificultaron el desarrollo de una estrategia integral de cambio de la gestión de recursos humanos en las administraciones públicas.

Los procesos de aprendizaje e innovación en materia de función pública se realizaron a partir de las rutinas y procesos establecidos en la organización, que sirvieron como base para desarrollar respuestas ante nuevas situaciones. La influencia de los referentes externos se situó tan solo en el ámbito formal, concretándose en la creación de ciertas estructuras pero sin conseguir la modificación de las dinámicas de funcionamiento efectivo de la gestión de recursos humanos.

La combinación de estas dinámicas, que se dieron tanto en la Administración General del Estado como en las administraciones autonómicas, dificultó un cambio en la orientación de las políticas de gestión pública y reforzó la estabilidad de las normas, valores y procesos que regían el funcionamiento de la gestión de recursos humanos.

De este diagnóstico se desprende que, ante la continuada falta de atención al ámbito de la gestión de los recursos humanos desde los distintos gobiernos y desde la dirección política de las administraciones públicas, las únicas reformas viables fueron aquellas que resultaban acordes con las instituciones vigentes. En otros términos, en ausencia de una clara voluntad política de cambio del modelo de función pública, las iniciativas transformadoras con capacidad de llegar a ser aplicadas fueron aquellas que no incidían en el núcleo esencial de la institución que se ha denominado “función pública” o en sus canales de reproducción institucional.

Siguiendo la línea argumental, si las únicas reformas viables fueron aquellas acordes con la institución vigente, tan solo cabría esperar cambios de carácter incremental en el modelo de gestión de los recursos humanos en las administraciones de las comunidades autónomas. Para que estos cambios resultasen en una mejora del ámbito de gestión resultaba esencial identificar previamente las instituciones dominantes y comprobar hasta donde incidían en el desarrollo de las políticas públicas, considerando además su potencial de cambio en la orientación que se pretendía.

En ausencia de alteraciones destacadas del contexto político en el que actuaban las administraciones públicas, para el cambio en el modelo de gestión de los recursos humanos resultaba esencial la actividad de los denominados “empreendedores institucionales”, especialmente los de carácter interno a la organización. Se trata de agentes que, reconociendo las instituciones que constreñían su actividad y objetivos, fuesen capaces de generar iniciativas de reforma puntuales con una estrategia acorde a la realidad institucional pero que aprovecharan sus pautas de funcionamiento, reproducción y difusión, para introducir un cambio orientado hacia la mejora del sistema en su conjunto.

El papel de estos agentes en el diseño e impulso de iniciativas orientadas a transformar los equilibrios existentes requería de un importante conocimiento de las instituciones, esto es, de las normas, reglas, valores, estructuras y procesos que, a través de su mutua interacción, explicaban el funcionamiento y los resultados del sistema de función pública de las administraciones de las comunidades autónomas. Para identificar tales instituciones se requería una aproximación más concreta a cada realidad singular. A modo de ejemplo de este proceso de aproximación se introducen a continuación los dos estudios de caso seleccionados, incluyendo diversos apartados de análisis que facilitan su caracterización siguiendo el modelo analítico planteado.

IV.- LA EVOLUCIÓN DEL SISTEMA DE FUNCIÓN PÚBLICA DE LA COMUNIDAD DE MADRID.

IV.- LA EVOLUCIÓN DEL SISTEMA DE FUNCIÓN PÚBLICA DE LA COMUNIDAD DE MADRID.

IV.1.- PRESENTACIÓN DEL ESTUDIO DE CASO DE LA COMUNIDAD DE MADRID.	180
IV.2.- LA ETAPA INICIAL (1984-1987): EL ACCESO A LA AUTONOMÍA Y LA CREACIÓN DE LA NUEVA ADMINISTRACIÓN.	181
IV.2.1.- El contexto inicial de referencia.	181
IV.2.2.- La actividad normativa inicial y la configuración de la administración autonómica.	186
IV.2.3.- La estructura organizativa vinculada a la gestión de recursos humanos.	188
IV.2.4.- Las características del modelo de gestión de recursos humanos.	191
IV.2.5.- El análisis de la etapa inicial.	199
IV.3.- LA SEGUNDA ETAPA (1987-1995): DESARROLLO AUTONÓMICO Y MODERNIZACIÓN.	202
IV.3.1.- El contexto de referencia.	203
IV.3.2.- La estructura organizativa vinculada a la gestión de recursos humanos.	206
IV.3.3.- Las características del modelo de gestión de recursos humanos.	211
IV.3.4.- El análisis de la segunda etapa.	223
IV.4.- LA TERCERA ETAPA (1996-1998): CAMBIO DE GOBIERNO Y CONTENCIÓN DEL CRECIMIENTO.	225
IV.4.1.- El contexto de referencia.	226
IV.4.2.- La estructura organizativa vinculada a la gestión de recursos humanos.	228
IV.4.3.- Las características del modelo de gestión de recursos humanos.	232
IV.4.4.- El análisis de la tercera etapa.	237
IV.5.- LA CUARTA ETAPA (1999-2002): EL DESARROLLO DE LA ESTRATEGIA DE GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS.	240
IV.5.1.- El contexto de referencia.	241
IV.5.2.- La estructura organizativa vinculada a la gestión de recursos humanos.	242
IV.5.3.- Las características del modelo de gestión de recursos humanos.	249
IV.5.4.- El análisis de la cuarta etapa.	256

IV.1.- Presentación del estudio de caso de la Comunidad de Madrid.

La presentación del estudio de caso de la Administración de la Comunidad de Madrid pretende ofrecer una aproximación más concreta a los condicionantes y procesos de configuración de las instituciones y de las políticas públicas de las comunidades autónomas en lo referente a la gestión de sus recursos humanos. La singularidad del caso madrileño facilita su contraste con el segundo estudio de caso, el de la Administración de la Generalitat de Catalunya, atendiendo a los distintos referentes que han condicionado la conformación de sus respectivos modelos de función pública.

La selección de la Comunidad de Madrid como estudio de caso obedece a su carácter ilustrativo de cómo una determinada situación de origen marca la conformación de las instituciones que han incidido en la gestión de los recursos humanos, creando un sendero de dependencia que delimita las diferentes estrategias a desarrollar y las iniciativas orientadas a su transformación. Tanto por el impulso inicial y su configuración de partida, como por su entorno político, interadministrativo e institucional, el caso madrileño presenta rasgos diferenciales del resto comunidades autónomas y especialmente contrapuestos a los del segundo estudio de caso, el de la Generalitat de Catalunya.

La exposición del estudio de caso se inicia con una descripción de las principales etapas en que se puede dividir la evolución de la función pública de la administración autonómica madrileña. A partir de una visión general de la evolución del sistema de función pública de la Comunidad de Madrid, la identificación de las fases se corresponde tanto con los estadios de consolidación de la institución que permite caracterizarlo como con los cambios de estilo en cuanto al modelo de gestión de recursos humanos. Concretamente se han identificado cuatro fases que responden a los momentos de:

- a) creación de la nueva administración, punto de partida del proceso de construcción del sistema de gestión de sus recursos humanos,
- b) desarrollo autonómico como primer nivel de consolidación de la institución a partir de la estabilidad de determinadas dinámicas de funcionamiento, sin que surgiesen iniciativas destacadas orientadas a su transformación,
- c) cambio de gobierno y a la contención del crecimiento, como etapa que las presiones externas al ámbito de la gestión de recursos humanos inciden en su configuración, aunque el tema tiende a relegarse ante el surgimiento de los programas de calidad que centran la atención de la agenda política, y
- d) desarrollo de una nueva estrategia a partir de una reestructuración de competencias entre consejerías para plantear las relaciones laborales y la gestión de recursos humanos en la Comunidad de Madrid.

La presentación de las cuatro etapas en que se ha dividido el estudio de caso se realiza siguiendo el esquema apuntado en la metodología como estructura básica para sistematizar la recopilación y exposición de datos. Siguiendo este esquema, para cada una de las etapas se incluyen tres subapartados de descripción: del contexto de referencia, de la estructura orgánica vinculada a la gestión de recursos humanos y de las características del modelo de función pública de la etapa. Estos subapartados

descriptivos se complementan, para cada fase, con otro de análisis, en el que se apuntan diversos argumentos sobre la configuración de la institución y las situaciones de cambio en las políticas públicas durante el periodo. Este análisis representa una primera aplicación del modelo analítico, a modo apoyo a la descripción de cada una de las fases, previa a la reflexión de carácter más conceptual que se presenta en el capítulo de las conclusiones, de forma comparada a partir de las perspectivas analíticas consideradas.

Con esta estructura se pretenden aportar parámetros para la reflexión y valoración de las transformaciones de la función pública de la Administración de la Comunidad de Madrid a partir del modelo analítico que se ha definido en el planteamiento de la investigación.

IV.2.- La etapa inicial (1984-1987): el acceso a la autonomía y la creación de la nueva administración.

La determinación del alcance temporal de la etapa inicial de desarrollo de la Comunidad de Madrid corresponde a la primera legislatura del gobierno autonómico, resultando especialmente destacada por lo que supone de opciones seleccionadas que, posteriormente, marcarán un sendero de evolución cada vez más difícil de cambiar.

En los momentos iniciales se tomaron ciertas decisiones clave, a partir de la transformación de la Diputación Provincial y la recepción de los primeros trasposos, que conformaron las bases sobre las cuales se construiría el entramado institucional de la Comunidad de Madrid. En esta línea, corresponde a la primera legislatura la aprobación de la Ley de Gobierno y Administración, la Ley de Administración Institucional y, especialmente relevante para el objeto de estudio de la investigación, la Ley de Función Pública de la Comunidad de Madrid. A ello añadir la recepción del primer contingente importante de personal que constituyó el punto de partida del proceso de constitución de la función pública de la administración madrileña. Los valores y aspiraciones de este período, tanto por el alcance que se pretendió dar a la autonomía como por el énfasis en determinados aspectos como la eficiencia y la calidad de los servicios, puede tomarse como referente de la etapa inicial de configuración de la Administración de la Comunidad de Madrid.

IV.2.1.- El contexto inicial de referencia.

Uno de los rasgos distintivos de la Comunidad de Madrid es la artificialidad con la que surgió, esto es, que su delimitación como nueva entidad de gobierno no respondió a una realidad histórico-política, sino a la necesidad de cerrar el mapa autonómico como nueva configuración del Estado. Ello comportó que se tomaran en consideración diferentes alternativas para su definición, que fueron desde la creación de un estatuto especial como zona metropolitana, a su adscripción a la Comunidad Autónoma de Castilla - La Mancha o la creación de una Comunidad Autónoma uniprovincial, alternativa finalmente seleccionada.

Sin entrar a valorar estas alternativas iniciales, sí cabe destacar lo que reflejaban en cuanto rasgos distintivos de la Comunidad de Madrid, que incidieron directamente en la conformación de su administración pública y en la gestión de sus recursos humanos.

La opción vinculada a la entidad metropolitana se explica por este rasgo caracterizador de la autonomía madrileña, que comportó la necesidad de articular una serie de servicios compartidos por el conjunto de ciudades que rodean a la capital del Estado. Esta realidad no se tradujo, sin embargo, en una confrontación entre la capital y el resto de ciudades metropolitanas sino en una presión por zonas geográficas (zona sur, corredor del Henares, sierra norte, etc.) con una importante interrelación con el municipio de Madrid (López-Sánchez, 1999). Ello asociado a la heterogeneidad de la periferia madrileña, más fácilmente agrupable por zonas con rasgos comunes que como plataforma unitaria. La constitución y posterior evolución de la Comunidad Autónoma reflejaron en buena medida esta realidad metropolitana, así como una marcada orientación hacia la prestación directa de servicios y a la obtención de resultados a corto plazo como mecanismo de legitimación ante el entramado administrativo preexistente.

La opción por integrarse en la Comunidad Autónoma de Castilla - La Mancha se abandonó por el excesivo peso de la ciudad de Madrid, que hacía prever la aparición de importantes desequilibrios internos. Esta realidad viene a destacar otra importante característica de la Comunidad Autónoma: el hecho de pivotar alrededor de una gran ciudad como Madrid, que es además la capital del Estado. Ello tiene que ver con la conformación de la administración autonómica en la medida que contextualiza su surgimiento entre dos importantes administraciones, el Ayuntamiento de Madrid y la Administración General del Estado. El hecho de convivir con dos administraciones de larga tradición, con una proximidad que llegó al extremo de compartir espacios físicos, unido a la ya comentada falta de identidad histórica y cultural como Comunidad, obligó a la incipiente autonomía a buscar urgentemente otras vías que le permitiesen crear una imagen propia y diferenciada.

La tercera opción, la finalmente seleccionada, partía de una realidad uniprovincial a reconvertir en Comunidad Autónoma. Esta realidad, unida al hecho metropolitano, tuvo importantes efectos en la propia manera de concebir la autonomía con una destacada visión local que asumía la herencia de la Diputación Provincial, tanto en lo que se refiere a recursos como a la labor de coordinación y prestación de servicios a los municipios. El propio proceso de creación de la Comunidad de Madrid, a partir de la reconversión de la Diputación Provincial, condicionó la conformación de las dotaciones y perfiles de su personal.

A partir de esta opción, y sin una marcada identidad histórica o cultural, se procedió a crear la Comunidad de Madrid alegando motivos de interés nacional, siendo la única autonomía que necesitó utilizar este recurso, previsto en el apartado a) del artículo 144 de la Constitución:

“Las Cortes Generales, mediante ley orgánica, podrán, por motivos de interés nacional:

a) Autorizar la constitución de una comunidad autónoma cuando su ámbito territorial no supere el de una provincia y no reúna las condiciones del apartado 1 del artículo 143.”

Las inercias del periodo inicial se reflejaron claramente en la primera Ley de Presupuestos de la Comunidad de Madrid (ley 6/1984, de 9 marzo, que aprueba Presupuestos Generales para 1984), cuya exposición de motivos indicaba que *“los presupuestos que se presentan son básicamente de continuidad, pues mantienen sustancialmente la misma estructura de ingresos heredada de la Diputación Provincial y, en el lado de los gastos, los servicios a prestar son prácticamente los mismos que tenía como compromiso la Diputación”*.

Posteriormente se siguió el proceso convencional de las comunidades autónomas que accedieron a la autonomía por el artículo 143, aunque con ciertas matizaciones que diferenciaron la dimensión formal de su aplicación efectiva. Si para las comunidades pluriprovinciales se constituyeron entes preautonómicos para gestionar el proceso de creación de las nuevas administraciones y recibir las primeras competencias estatales, en la singularidad del caso madrileño fue la Diputación Provincial la encargada de desarrollar ese papel. Posteriormente, la propia Diputación se integró en la Comunidad de Madrid, que asumió tanto las competencias como los recursos y el aparato administrativo del ente supramunicipal, antes de recibir las primeras competencias por parte del Estado (siendo el único caso en que estas transferencias fueron posteriores a la aprobación del Estatuto de Autonomía).

El análisis del papel jugado por la Diputación en la configuración inicial de la Comunidad de Madrid debe considerar, además de su papel formal, el impacto de sus cuadros profesionales que, desde la posición de los servicios centrales, se encargaron materialmente de diseñar la arquitectura organizativa de la nueva administración.

Con un importante componente técnico profesional, más que político, desde la Diputación Provincial de Madrid se iniciaron los procesos de reforma y adecuación encaminados a preparar la organización para su conversión en administración autonómica. En este proceso de traslación, una característica que no se alteró fue la composición del colectivo de personal de la Diputación, que se reconvertía en el primer colectivo de empleados públicos de la nueva Comunidad de Madrid. De los aproximadamente 10.000 efectivos que constituían este colectivo, casi 8.000 eran personal laboral, vinculado especialmente a centros como el Hospital Gregorio Marañón, a colegios, centros de asistencia de ancianos o un hospital psiquiátrico (nótese que la mayor parte corresponden a personal de servicios cuyas competencias, como el caso de la sanidad, todavía no eran de ámbito autonómico). El resto de personal, con vinculación funcionarial, estaba asignado principalmente al parque móvil, a obras públicas y a los servicios centrales. De este último grupo, casi un centenar pertenecían al grupo A, de titulados superiores, y fue desde este colectivo desde donde se creó el diseño organizativo y el modelo de gestión de recursos humanos de la nueva administración autonómica.

En vísperas de la transformación en Comunidad Autónoma, desde la Diputación Provincial de Madrid se formó una Comisión de Expertos para regular y mejorar el funcionamiento de la organización existente, saneando las estructuras, siempre desde la limitación de los recursos y márgenes de maniobra propios de una organización supramunicipal, preparándola para los nuevos retos que debería afrontar. Resulta importante considerar este factor de cara al análisis del proceso de construcción de las instituciones que regularon el funcionamiento, en especial en aquello que atañe a la gestión de recursos humanos, de la incipiente administración autonómica.

La puesta en marcha del nuevo nivel de gobierno, mediante la aprobación del Estatuto de Autonomía (Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid), marcó las líneas directrices de su configuración. En un primer momento, y tal como se establecía en la disposición transitoria cuarta, número dos, *“una vez constituidos los órganos de auto-gobierno comunitarios, quedarán disueltos de pleno derecho los órganos políticos de la Diputación Provincial de Madrid, la cual cesará en sus funciones, añadiendo que la Comunidad de Madrid asumirá todas las competencias, medios y recursos que según la Ley correspondan a la Diputación Provincial y se subrogará en las relaciones jurídicas que se deriven de las actividades desarrolladas por aquélla”*. Este proceso se concretó mediante el Decreto 14/1983, de 16 junio, de atribución de competencias, servicios y medios materiales de la Diputación Provincial a la Comunidad y organización provisional de la Administración de la Comunidad de Madrid, y mediante el Decreto 15/1983, de 16 junio, por el que se extinguía la Diputación Provincial de Madrid.

El Capítulo II del Título III (del Régimen Jurídico) del Estatuto de Autonomía se dedicó a la Administración, conteniendo tan solo una referencia escueta al ámbito de la gestión de recursos humanos cuando, en el artículo 38.2. establecía que *“el régimen jurídico de la Administración pública regional y de sus funcionarios debe ser regulado mediante Ley de la Asamblea, de conformidad con la legislación básica del Estado.”*

A partir del listado de competencias que figura en el Estatuto (Título II, artículos 25 a 34), un rasgo caracterizador de la estrategia de despliegue de la Comunidad de Madrid fue la opción por obtener resultados efectivos y rápidos a partir de las competencias ya asumidas en lugar de poner el énfasis en la asunción de nuevas. Dos referencias reflejan claramente este estilo de crecimiento de la Comunidad. En la antes citada exposición de motivos de la Ley de Presupuestos de 1984 se calificaba al documento contable como abierto y de mínimos: *“abierto porque se espera durante 1984 absorber servicios transferidos que van a suponer al menos doblar el presupuesto inicial (...) y de mínimos porque tan solo se refiere a las actividades a desarrollar durante 1984 y que ya vienen gestionándose durante 1983”*.

Sin embargo, en la exposición de motivos del presupuesto del siguiente ejercicio, esto es, de 1985 (Ley 2/1985, de 25 febrero que aprueba los Presupuestos Generales para 1985), se utiliza un lenguaje muy distinto, que transmite cierta imagen de cierre o final de etapa en cuanto a asumir nuevas competencias:

“Los Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 1985 incluyen cerca del 80 por 100 de las competencias a asumir según lo establecido en el artículo 26 del Estatuto de Autonomía. Tan sólo las materias contenidas en los apartados 5, 13, 17 y 18 de este artículo quedan pendientes, y no en su totalidad, de transferir, y cubrir con ello el techo marcado en el Estatuto”.

Más explícito si cabe, la exposición de motivos de la Ley 11/1985, de 19 diciembre, que aprueba los Presupuestos Generales para 1986, empieza con la siguiente afirmación:

“Los Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 1986 integran, por primera vez, desde su constitución en junio de 1983, la totalidad de funciones y servicios a asumir en virtud del artículo 26 del Estatuto de Autonomía, es por ello que se configura, en lo fundamental, el marco

económico-financiero global en que se va a desarrollar la actividad de esta Institución.

Es de destacar la evolución del Presupuesto en los dos últimos ejercicios. Así, los Presupuestos Generales de la Comunidad para 1984, se referían a los servicios heredados de la extinta Diputación Provincial, más las competencias transferidas sobre Medio Ambiente y Ordenación del Territorio; en tanto que los aprobados para 1985, recogían cerca del 80 por 100 de competencias a asumir; mientras que tras concluir la primera etapa del traspaso de funciones y servicios, los que se aprueban para 1986 incluyen ya la totalidad de los mismos”.

Este planteamiento, cercano a la visión del Gobierno del Estado, fue, a pesar de posteriores alteraciones del mapa competencial, un rasgo distintivo de esta etapa inicial de desarrollo de la Comunidad de Madrid. Ello también se explica por la coincidencia del partido político al frente de ambos gobiernos, del Estado y de la Comunidad Autónoma. Esta correspondencia se dio desde las primeras elecciones autonómicas a la Comunidad de Madrid, ganadas por el Partido Socialista Obrero Español (PSOE), con Joaquín Leguina al frente, mientras que en el Estado gobernaba el mismo partido encabezado por Felipe González, también con mayoría absoluta.

Atendiendo a las expectativas con que se planteaba la nueva autonomía, esta correspondencia significó, más que una facilidad para el traspaso de nuevas competencias, cierta complicidad en el seguimiento de las directrices que se dictaban desde el gobierno del Estado en política autonómica. Con cierta desconfianza hacia los nuevos gobiernos autonómicos, y a pesar de los importantes traspasos iniciales de competencias y recursos, los primeros gobiernos socialistas (1982-1986) tendieron a marcar de cerca la evolución de las incipientes administraciones, estableciendo una legislación básica que regulaba hasta el detalle ciertos ámbitos de actuación, y que se complementaba con diversos mecanismos de supervisión. El resultado fue que en este periodo la Comunidad de Madrid tendió a centrarse en las competencias asumidas, principalmente de prestación de servicios sociales y gestión del territorio, y no en desarrollar estrategias orientadas a su ampliación. Además, el surgimiento de la Comunidad de Madrid coincidió con un cierto freno en el proceso descentralizador, que se consideraba incompatible con una línea política que priorizaba el reequilibrio territorial entre regiones.

A resultas de ello, el énfasis de la acción autonómica madrileña se situó en la mejora de la gestión de las competencias recibidas, y no en un eventual incremento de éstas. En el discurso de investidura, Joaquín Leguina realizó unas interesantes referencias en esta línea, refiriéndose a la necesidad de construir “*un modelo de Administración que reduzca al mínimo los males de la burocracia clásica*” (1983: 16), en el marco de las propuestas modernizadoras vigentes en la fase de surgimiento de la Comunidad, y que ésta asumía plenamente. Con un marcado carácter economicista, como mínimo al nivel de discurso, se destacaban aspectos como “*una serie de técnicas de racionalización del gasto público y de la más exacta utilización de los efectivos*” para favorecer que las plantillas se adecuen a “*la verdadera dimensión de las cantidades y calidades del trabajo que realicen*” (1983: 15-16). Con esa orientación se iniciaba la andadura de la administración autonómica y se sentaban las bases para su desarrollo.

IV.2.2.- La actividad normativa inicial y la configuración de la administración autonómica.

A partir de este contexto de referencia, la Comunidad de Madrid inició la regulación de su aparato administrativo mediante la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración y la Ley 1/1984, de 19 de enero, reguladora de la Administración Institucional de la Comunidad de Madrid.

La primera encuentra su correspondencia en las demás comunidades autónomas, siendo una de las normas denominadas de “institucionalización” con las que se fijaban las bases del funcionamiento de las instituciones de los nuevos niveles de gobierno. Según esta norma, la administración regional se estructura jerárquicamente a partir de una cúpula en la que se encuentra el gobierno, con la que se relacionan los órganos superiores como el presidente, el vicepresidente o vicepresidentes, el consejo de gobierno y los consejeros. Por debajo de éstos se prevé la figura de los viceconsejeros, aunque su bajo grado de definición ha conducido a que se convirtiese en un cargo cuya responsabilidad venía asociada al perfil profesional y político de su ocupante, tendiendo a realizar actividades de apoyo a los consejeros en la definición de políticas y en las relaciones con los agentes de su entorno (Villoria, 1994). Por su grado de definición, esta figura, además, tendió a solaparse con la siguiente en la escala jerárquica, la de los secretarios generales técnicos (cargo propio de la Administración General del Estado e inexistente en otras comunidades como la catalana), que sí constituían el verdadero centro neurálgico de la actividad administrativa de la Comunidad, a modo de subsecretarios, constituyendo los foros donde se debatían los procesos de racionalización y modernización de la administración autonómica.

Con el mismo rango jerárquico, la Ley de Gobierno y Administración define el cargo de director general, destacando el artículo 47.c) al establecer como una de sus atribuciones la de “*elevantar anualmente al consejero un informe crítico sobre el funcionamiento, el rendimiento y los costes de los servicios a su cargo, proponiendo las modificaciones que considere oportunas*”. Como indica M. Villoria (1994), sin embargo, este informe tendió a convertirse en un mero formalismo, reproduciendo el modelo de informe vigente en la Ley de Régimen Jurídico de la Administración General del Estado.

La definición del resto de órganos de la administración autonómica tiende a reproducir el esquema clásico de órganos que se encuentran en la Administración del Estado por debajo de los altos cargos: subdirector general, servicio, sección y “unidades inferiores”. Un rasgo distintivo con relación al cargo de subdirector general es su grado de indefinición en cuanto a quién puede acceder a ocuparlo. Esta indefinición impidió catalogarlos como altos cargos, pero tampoco permitió considerarlos como puestos reservados a personal funcionario (sus retribuciones se distinguen de ambos colectivos en los sucesivos presupuestos generales de la Comunidad), facilitando que pudiesen ser ocupados por personal laboral. Esta particularidad se asocia a su origen, que se encontraba en las anteriores plazas de directores de servicios de la Diputación Provincial, que sí correspondían a la realidad propia de los altos cargos, pero que en desaparecer con la transformación organizativa en el seno de la administración autonómica, produjeron esta singularidad. De forma complementaria cabe apuntar la necesidad de la Comunidad Autónoma por flexibilizar sus sistemas de provisión de determinadas plazas atendiendo a la composición de su plantilla, donde el personal laboral representó ya desde sus inicios el contingente numéricamente más importante.

En cuanto al resto de órganos inferiores, cabe destacar también que, tras la figura de la sección, aprovechando la apostilla de “unidades inferiores” y por encima de los clásicos negociados, la Comunidad de Madrid es la única que optó por crear otro nivel, el de sub-sección, cuyo origen debe asociarse a la herencia de la estructura orgánica de la Diputación Provincial que se transformó en autonómica.

Otro epígrafe a destacar de esta norma se refiere a los principios y valores que se destacan como orientadores del funcionamiento de la administración de la Comunidad. Al referirse a ello, el artículo 37.2. de la Ley de Gobierno y Administración indica, que *“su actuación, al servicio de los intereses generales de la Comunidad de Madrid, se atenderá a los principios de objetividad, publicidad, celeridad, eficacia, economía, descentralización, desconcentración, coordinación y participación, con sometimiento a la Ley y al Derecho”*. Con relación a los valores enumerados cabe destacar el énfasis en la publicidad y la participación, como referentes de lo que se pretendía como nuevo modelo de administración, además de evitar la referencia al principio de jerarquía, asociado (aunque sea simbólicamente) a otra realidad administrativa. Las referencias contrarias a este último principio se encuentran tanto en discursos de investidura de Joaquín Leguina (1983) como en la propia exposición de motivos de la siguiente ley destacada, la Ley 1/1984, de 19 de enero, reguladora de la Administración Institucional de la Comunidad de Madrid que, al referirse a la promoción de la participación, indica concretamente como este principio *“salvo en lo referente a iniciativas e información, no es propia de la organización jerárquica”*.

Esta segunda norma simbolizó el reflejo de otra particularidad de la Comunidad de Madrid en cuanto a la existencia (y futura expansión) de un importante entramado de administración institucional, formado a partir de distintas figuras que buscaban flexibilizar y mejorar la gestión de los servicios públicos, alejándose del modelo clásico de administración pública. Como se indica en la exposición de motivos, *“la Administración Pública de la Comunidad, con el fin de lograr la mejor forma de prestar servicio al pueblo de Madrid, requiere adecuar su estructura para determinadas actuaciones, cuya realización resultaría poco ágil y más cara, sin cierta autonomía funcional, muy limitada en una organización jerárquicamente ordenada”*. Esta justificación se combina con la referencia a fórmulas de gestión que debían permitir la participación de entidades y asociaciones ciudadanas interesadas en determinados servicios públicos. Se añadía finalmente una referencia expresa al entramado institucional proveniente de la Diputación Provincial de Madrid, que debían reconvertirse en organismos sujetos al régimen jurídico autonómico.

De esta norma se desprende una voluntad desconcentradora que marcó la posterior configuración del entramado administrativo autonómico, y partiendo del supuesto que el desmembramiento de las grandes consejerías en unidades inferiores con entidad propia contribuiría a una gestión más eficaz y eficiente. Aunque en su exposición de motivos se explicita que con esta norma no se pretende huir de los controles propios del Derecho Administrativo, lo cierto es que con ella se configuró una normativa de referencia obligada, distinta a la de los órganos centrales de la Comunidad, para que las entidades que conforman la administración institucional *“independientemente de sus legítimas particularidades (...), tengan un cierto grado de homogeneidad en cuanto a creación y extinción, órganos de gobierno, régimen presupuestario, contratos, recursos, reclamaciones y personal”*.

En cuanto a la gestión de recursos humanos, la exposición de motivos ya avanza que la *“ley regula el mantenimiento de la relación de servicio del funcionario del ente con la Comunidad, sin perjuicio de su dependencia orgánica y funcional del Organismo Autónomo”*. De hecho en esta norma tan solo se introdujeron ciertas referencias genéricas, en el Capítulo 8 del Título I, enumerando los tipos de personal (funcionario de carrera, funcionario de empleo y contratados en régimen laboral) y mencionando cuestiones tales como la adscripción y separación del servicio o el régimen disciplinario, remitiendo para todo lo demás a *“la normativa sobre función pública y la de materia laboral, aplicables al personal al servicio de la Comunidad de Madrid”* (artículo 47 de la Ley 1/1984, de 19 de enero, reguladora de la Administración Institucional de la Comunidad de Madrid).

Se fue configurando así cierta tensión dialéctica entre las tendencias descentralizadoras de la incipiente administración autonómica y la voluntad de centralizar y homogeneizar el entramado administrativo que estaba creándose, para consolidar una imagen e identidad común y controlar su crecimiento y evolución al mismo tiempo.

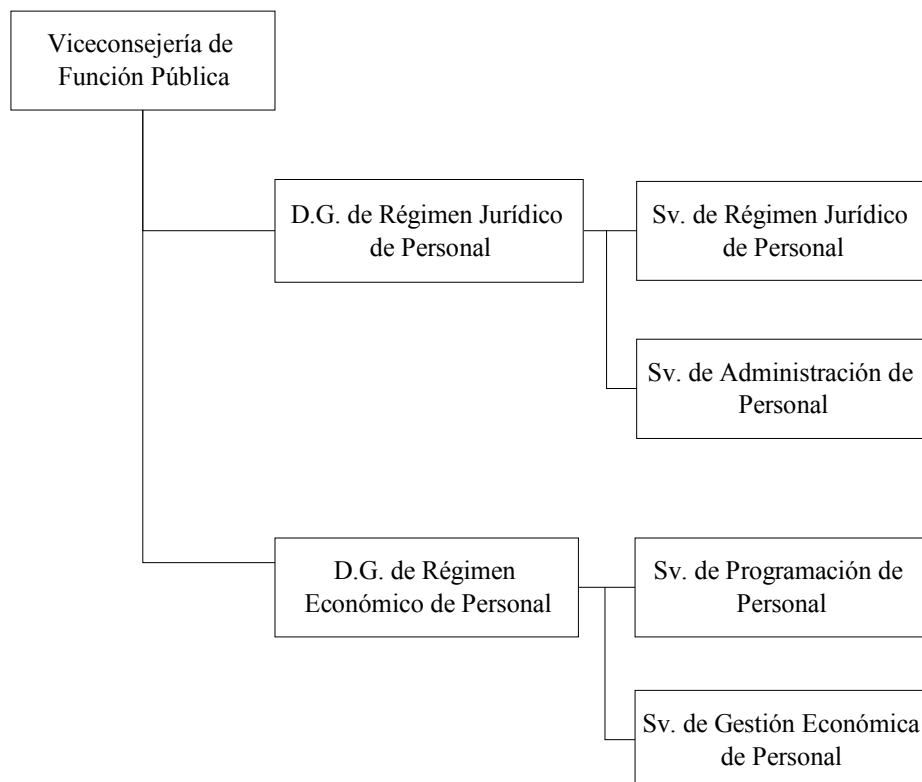
IV.2.3.- La estructura organizativa vinculada a la gestión de recursos humanos.

La necesidad percibida de dotar de ciertos criterios básicos comunes a la administración autonómica llevaron a concentrar en la entonces Consejería de Economía y Hacienda las competencias vinculadas a la gestión económica y la gestión de recursos humanos de la Comunidad de Madrid. La definición de esta “superconsejería” parecía sentar las bases para controlar y dirigir el crecimiento de la administración autonómica, contando con los resortes básicos para ello si se consideran como tales los instrumentos de gestión económica y de personal.

El ámbito de la gestión de recursos humanos fue atribuido desde un principio a esta Consejería. El Decreto 14/1983, de 16 junio, de atribución de competencias, servicios y medios materiales de la Diputación Provincial a la Comunidad y organización provisional de la Administración de la Comunidad de Madrid, establecía la creación del Servicio de Gestión Administrativa de Personal y del Servicio de Gestión Económica de Personal. Este esquema se modificó con el Decreto 86/1983, de 22 de septiembre, por el que se creaba con rango de viceconsejería, la unidad central que debía ocuparse de esta competencia. La creación de la Viceconsejería de Función Pública refleja la importancia que se atribuyó al tema de la gestión de los recursos humanos como elemento clave para la configuración de la nueva administración.

De esta Viceconsejería se hacían depender dos direcciones generales: la de Régimen Jurídico de Personal y la de Régimen Económico de Personal, como concreción de los dos enfoques (jurídico y económico) con los que se abordó el tema de los recursos humanos en esta etapa inicial. Ello era fiel reflejo de las dos disciplinas académicas predominantes en todo aquello que tenía que ver con la organización y la estructuración de las administraciones públicas del momento, estableciendo la correspondiente presión normativa tanto en los temas a abordar como en el tipo de soluciones planteadas.

Gráfico IV.1. Organigrama de las unidades vinculadas a la gestión de recursos humanos. Septiembre de 1983 (vigente hasta 1985).



Fuente: Decreto 86/1983, de 22 de septiembre, por el que se establece la estructura orgánica provisional de la Consejería de Economía y Hacienda.

En cuanto al resto de la estructura orgánica, dentro de la primera Dirección General, y con rango de servicio, aparecían el de Régimen Jurídico de Personal y el de Administración de Personal, lo que informa en cierta medida del enfoque predominante con el que se planteó la gestión de los recursos humanos. Dependiendo de la Dirección General de Régimen Económico de Personal se encontraban el Servicio de Gestión Económica y el Servicio de Programación de Personal, como estructura centrada en gestionar el impacto económico de los recursos humanos de la Comunidad de Madrid.

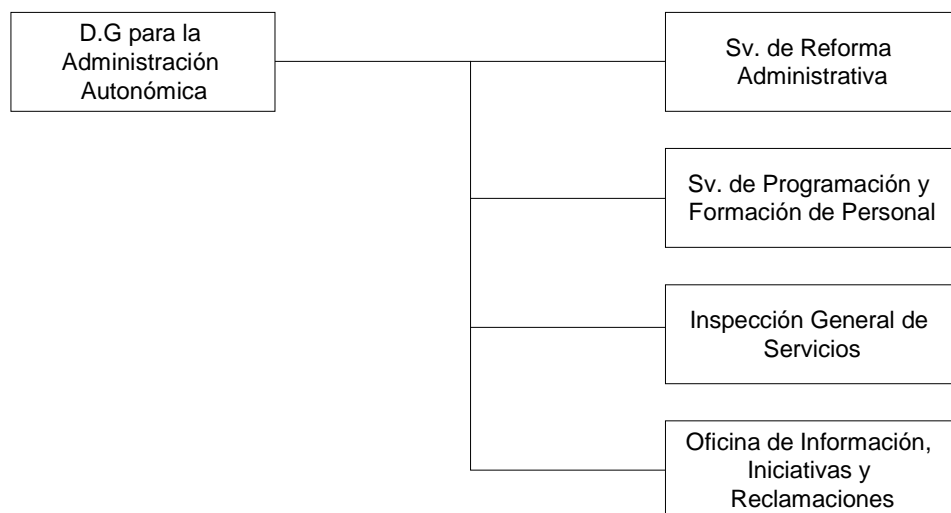
Posteriormente, en mayo de 1984, se creó en la Consejería de Presidencia, la Dirección General para la Administración Autónoma, reconvirtiendo la anterior Dirección General de Transferencias y Relaciones Institucionales, para gestionar el importante proceso de transferencias de esta etapa. A la nueva Dirección General se le asignaron inicialmente competencias en materia de organización administrativa y gestión de estructuras y plantillas de personal. Así, con el Decreto 48/1984, de 17 mayo, por el que se modifica la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia, se definió la Dirección General para la Administración Autónoma, a la que se adscribían cuatro unidades con rango de Servicio (Inspección General, el Servicio de Reforma Administrativa, la Oficina de Información, Iniciativas y Reclamaciones y el Servicio de Relaciones Institucionales), además de la Secretaría de la Comisión Superior de Informática.

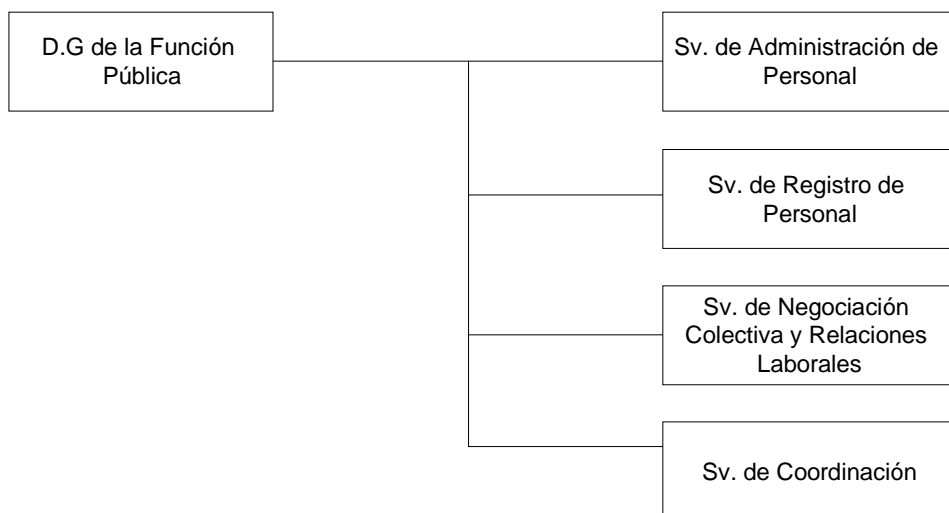
A mediados del año siguiente, con el Decreto 48/1985, de 13 de junio, por el que se modifica la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia, se produjo el traslado del ámbito de la gestión de los recursos humanos a esta Consejería. Se creó para ello la Dirección General de la Función Pública, a partir de la asignación de buena parte de las atribuciones, servicios, personal y recursos presupuestarios anteriormente adscritos a las Direcciones Generales de Régimen Jurídico y Régimen Económico de Personal (ambas integradas en la Viceconsejería de Función Pública de la Consejería de Economía y Hacienda, que se suprimió).

Se exceptuaron de la anterior adscripción las funciones atribuidas al Servicio de Programación de Personal de la Dirección General de Régimen Económico de Personal, que se integraron en la Dirección General para la Administración Autónoma. Esta Dirección General también asumió la Inspección General de Personal (integrada en la Inspección General de Servicios), aunque las funciones relativas a la negociación colectiva se mantuvieron en la Dirección General de la Función Pública.

Se produjo así una primera división, en dos unidades con rango de Dirección General, de las competencias de gestión de recursos humanos. En septiembre de ese mismo año se aprobaba el decreto que establecía la estructura orgánica de ambas (Decreto 99/1985, de 26 septiembre, por el que se modifica la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia), quedando tal como se refleja en el siguiente gráfico:

Gráfico IV.2. Organigrama de las unidades vinculadas a la gestión de recursos humanos. Septiembre de 1985 (vigente hasta 1987).





Fuente: Decreto 99/1985, de 26 septiembre, por el que se modifica la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia.

En el citado Decreto se establecía la línea de separación entre las competencias de ambas Direcciones Generales, en lo que a la gestión de los recursos humanos se refiere. Con un perfil más amplio, que integraba ámbitos como la organización y atención al público, a la Dirección General para la Administración Autónoma se le atribuyeron las funciones más orientadas a la programación, estructura (relaciones de puestos de trabajo), dotaciones presupuestarias de personal, además de la formación y la promoción de personal. Se integraban así las funciones referidas a la valoración e inventario de puestos de trabajo, la programación de efectivos y de dotaciones presupuestarias de personal, la elaboración de las plantillas presupuestarias en función de la relación de puestos de trabajo, la formación y promoción del personal de la Comunidad, además los asuntos relacionados con el régimen de incompatibilidades.

Por su parte, la Dirección General de la Función Pública asumió las funciones vinculadas a la gestión de recursos humanos de la Comunidad, en sus aspectos más administrativos pero también de contenido económico. Más concretamente, esta Dirección General se encargaba de la formulación de directrices para la coordinación de la gestión de personal descentralizada en las consejerías, del registro de personal y, como función a destacar, la negociación colectiva y la participación del personal, además de la relación con la Comisión de Coordinación de la Función Pública de la Administración del Estado.

IV.2.4.- Las características del modelo de gestión de recursos humanos.

Estos cambios orgánicos se producían en un contexto de expansión de la administración autónoma que, a partir de las competencias, estructura y dotaciones de la Diputación Provincial, iniciaba la recepción de nuevos servicios y competencias provenientes del Estado. En este contexto la organización autónoma debió afrontar un aluvión de nuevos contingentes de personal, muchos de ellos con las particularidades propias de la Administración General del Estado. Ello condujo al colapso de los servicios de gestión

de recursos humanos, que debieron centrarse en las actividades propias de la administración de personal en un contexto de incertidumbre.

Un contexto en el que los traspasos no se realizaron de una sola vez sino a través de un proceso continuo y dilatado en el tiempo, siguiendo el ritmo de negociaciones puntuales por distintas competencias, y sin que la transferencia de los recursos asociados fuese proporcional ni inmediato, dando situaciones paradójicas como la falta de liquidez para abonar los sueldos mensuales de determinados colectivos recién recepcionados.

Además, muchas transferencias de personal no iban acompañadas del correspondiente aparato administrativo para su gestión, debiéndose asumir tal labor desde la estructura autonómica existente. Ello facilitó que tales funciones tendieran a concentrarse en determinados colectivos que, con una visión integrada de la administración autonómica, marcaron las líneas generales de su configuración. Entre estos colectivos cabe destacar al personal funcionario del cuerpo superior proveniente de la extinta Diputación Provincial, además de colectivos del mismo perfil provenientes de la Administración General del Estado. En esta línea, la incipiente normativa autonómica ya reservó las plazas de los servicios centrales de las consejerías al colectivo de personal funcionario. Así, tanto el Decreto 14/1983, de 16 de junio²⁶, como el Decreto 113/1983, de 2 de diciembre²⁷, establecían que *“los nombramientos para los puestos de trabajo previstos en la estructura orgánica de cada Consejería deberán estar referidos a los funcionarios públicos de carrera, principio éste que tiene carácter básico en cualquier Administración Pública”*.

En este proceso el factor de capitalidad del Estado que ostenta la ciudad de Madrid favoreció que determinados colectivos de empleados públicos transferidos aceptasen más fácilmente el cambio de adscripción, de la administración estatal a la autonómica, puesto que ello no significaba importantes cambios de ubicación. Aunque ello también se dio en los servicios periféricos de la Administración General del Estado en otras comunidades autónomas, para el caso de Madrid era especialmente significativo para el personal de nivel superior adscrito a los servicios centrales, los verdaderos detentadores de la experiencia necesaria en materia de gestión pública del momento. Sin embargo, la desconfianza ante la nueva administración, todavía no consolidada y ciertamente “desconocida”, junto con las propias reticencias de las unidades que debían transferir el personal, frenaron en parte este proceso.

La importante labor de administración que debieron afrontar las unidades de función pública de la Comunidad de Madrid, unido a los principios enunciados en la normativa inicial²⁸, creó el clima para favorecer cierta descentralización en este ámbito de gestión. La figura del Secretario General Técnico de cada consejería era la opción más clara para su puesta en práctica, aunque la falta de personal especializado dificultó la consecución de mayores logros en esta dirección. A resultas de ello se mantuvo la centralización en ciertos ámbitos clave, como el de la selección de personal, con resultados que llegan

²⁶ Decreto 14/1983, de 16 de junio, de atribución de competencias, servicios y medios materiales de la Diputación Provincial a la Comunidad y organización provisional de la administración a la Comunidad de Madrid.

²⁷ Decreto 113/1983, de 2 de diciembre, sobre el procedimiento de nombramiento para puestos de trabajo previstos en las estructuras orgánicas de los servicios centrales.

²⁸ Ley 1/1983, de Gobierno y Administración y Ley 1/1984 de Administración Institucional.

hasta la actualidad, como la realización centralizada del conjunto de la oferta de empleo público desde la Dirección General de la Función Pública.

En cuanto al contingente de personal transferido, la disparidad de situaciones, en especial en cuanto a condiciones de trabajo y retribuciones, obligó a concentrar las incipientes líneas de la política de personal en el establecimiento de unas bases homogéneas que permitiesen una gestión integrada del conjunto de empleados públicos de la nueva administración autonómica. El propio presidente Joaquín Leguina comentó en su discurso de investidura, como tareas que debía resolver la administración autonómica, el “*acercamiento escalonado entre las retribuciones de los distintos colectivos*” (1983: 15).

En este contexto, y a nivel del Estado, se promulgó la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública. Esta norma, aunque definida como parcial y con vocación de provisionalidad, a la espera de la elaboración del Estatuto de la Función Pública previsto por la Constitución, sentó las bases para la extensión de la mayor parte de leyes autonómicas de función pública.

Los plazos de desarrollo de la autonomía madrileña, con la necesidad de establecer previamente las bases de funcionamiento de su aparato institucional, explicaron que la recepción efectiva de la citada norma estatal no se produjese hasta la aprobación de la Ley 1/1986, de 10 de abril, de la Función Pública de la Comunidad de Madrid²⁹. Cabe mencionar que esta temporalidad no se aleja en exceso de las leyes de función pública del resto de autonomías y que, siguiendo un orden cronológico, la Comunidad madrileña sería la quinta, después de Catalunya, Andalucía, Asturias y Murcia.

Aunque la Ley 1/1986 siguió las directrices marcadas por la normativa estatal, reproduciendo el modelo de función pública que se establecía en la legislación básica, al igual que se produjo en el resto de comunidades autónomas, existen ciertas particularidades que permiten establecer matizaciones a esta pauta de traslación mimética.

La exposición de motivos de la Ley 1/1986 de la Función Pública de la Comunidad de Madrid, hace mención de la normativa previa aprobada sobre la materia en los dos años precedentes de puesta en marcha de la administración autonómica, a la que necesariamente se atribuía un carácter de provisionalidad asociada a la recepción creciente de nuevas competencias y contingentes de personal. Se comentó así la necesidad de superar esta provisionalidad, al amparo de la promulgación de la norma estatal, al mismo tiempo que se enfatizaba la necesidad de afrontar la gestión de la heterogeneidad de colectivos de empleados de la nueva administración.

En esta línea destaca la introducción del concepto “empleado público” como referencia para englobar al conjunto de empleados de la Administración de la Comunidad de Madrid. Como indicaba la propia exposición de motivos:

“II. La Ley no pretende regular únicamente las peculiaridades en el régimen de los funcionarios de la Comunidad que puedan surgir en desarrollo de las Bases estatales. Superando en este punto ciertas inercias tradicionales, es preciso reconocer que hoy no se aseguran exclusivamente los fines públicos mediante el

²⁹ Esta primera norma autonómica específica para el ámbito de la función pública, aunque fue modificada parcialmente en diversas ocasiones, se mantiene hasta la actualidad.

ejercicio de potestades por funcionarios, pues cada día cuentan más los fines públicos asegurados mediante actividades que no suponen ejercicio de potestades y que se encuentran a cargo de personal laboral. Se opta por considerar a todos los trabajadores al servicio de la Comunidad como personal de la misma, indistintamente. Para ello, se parte de la no identificación entre Función Pública y funcionarios, y se considera, por tanto, Función Pública de la Comunidad -en la inteligencia de interpretarla como conjunto de agentes ejecutores de las actividades de la Administración e Instituciones Comunitarias-, tanto al personal funcionario como al personal laboral. Se excluyen de la regulación los cargos políticos, al no mantener una relación de empleo profesional”.

A parte de la referencia explícita a la administración institucional, ya comentada anteriormente, cabe añadir que el énfasis en la consideración conjunta de “empleados públicos” obedece también a la necesidad de la Comunidad de Madrid de integrar a un importante colectivo de personal laboral (transferido desde la extinta Diputación Provincial) que, por su peso e influencia, destacó sobremanera respecto de las situaciones del resto de administraciones autonómicas. Ello explicaría la profusión con que la norma madrileña de función pública hace mención, tanto en la exposición de motivos como en buena parte de su articulado, al colectivo de personal laboral, a diferencia del resto de normas autonómicas sobre la materia.

De todas formas, y reconociendo lo limitado de su alcance, también se introdujo la referencia al Derecho Laboral y al papel de las centrales sindicales como agentes que debían participar activamente en la fijación de las condiciones de empleo, de cara a la obtención de acuerdos que se reflejasen en los convenios colectivos. En concordancia con ello destacan también la actividad orientada a conseguir la denominada “paz social” para garantizar la prestación de servicios públicos.

Más allá del peso de las organizaciones sindicales asociada a la importancia del colectivo laboral, lo cierto es que ya durante la etapa inicial de conformación de la administración autonómica se les atribuyó un protagonismo destacado en la fijación de las condiciones de empleo de los trabajadores públicos (y no sólo de los contratados laborales). La opción por potenciar la presencia de las organizaciones sindicales e implicarlas en la propia gestión de los recursos humanos estableció unas determinadas “reglas del juego” donde la presencia de éstos agentes y la actividad negociadora cobró cada vez mayor importancia. Muestra de ello fue la firma del primer convenio colectivo en el ámbito autonómico, constituyendo un primer referente en la materia.

En cuanto a los contenidos concretos del articulado de la Ley de la Función Pública de la Comunidad de Madrid, y siguiendo el enfoque establecido por la normativa estatal (la ley 30/1984), destacó la opción por introducir las relaciones de puestos de trabajo (RPT) como supuesto eje del modelo de función pública y mecanismo clave para racionalizar los efectivos de la administración pública³⁰. En el marco de una revisión incremental del modelo previo de función pública, con las RPT se pretendía acotar la influencia de los cuerpos de funcionarios, vistos con la desconfianza propia de una incipiente clase política que se proponía renovar el funcionamiento de los aparatos administrativos públicos.

³⁰ Decreto 96/1986, de 2 de octubre, sobre valoración y relaciones de puestos de trabajo de la Comunidad de Madrid, actualmente en vigor.

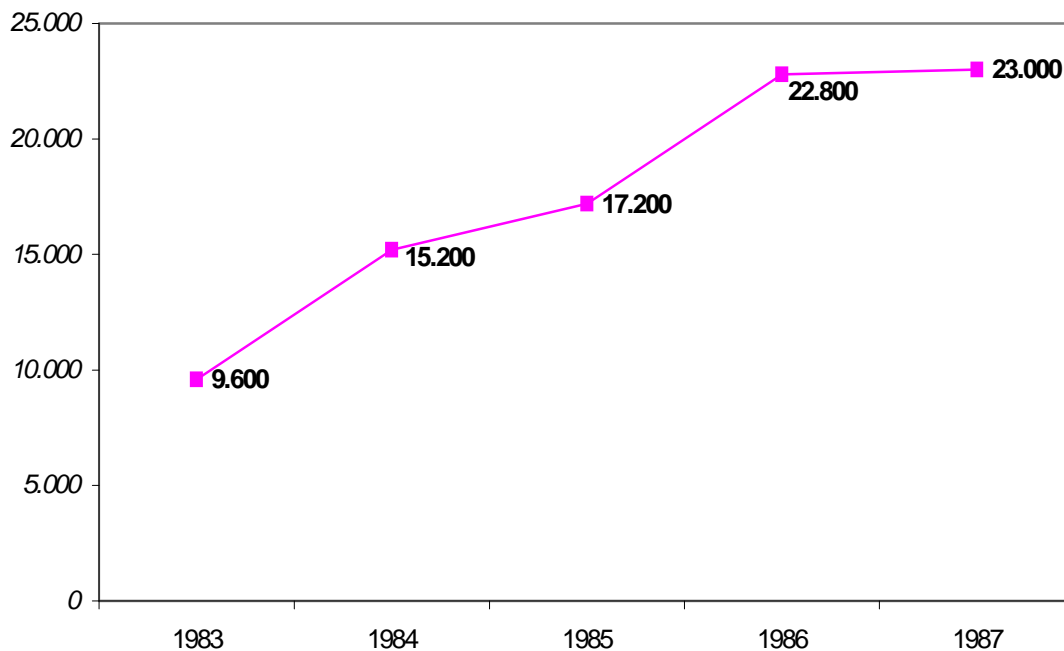
Sin embargo, ya en la misma exposición de motivos se mantiene que *“la patrimonialización de la Administración por diversos Cuerpos de funcionarios, como efecto sociológico que se ha podido demostrar en determinadas etapas de nuestra historia, no tiene que ser el resultante necesario de la existencia de Cuerpos, cuando éstos tienen la suficiente amplitud y generalidad para que permita la identidad de sus componentes únicamente a nivel profesional y clasificatorio”*. Es por ello que la nueva norma autonómica, al igual que la del Estado, no llegó a romper con el anterior modelo, sino que tan solo lo complementó con la introducción de las RPT como mecanismo de gestión de recursos humanos propio de un modelo cerrado que se incorpora al modelo abierto representado por los cuerpos. Se reproducía así el modelo del Estado en lo que se refiere a la combinación de cuerpos de funcionarios y puestos de trabajo, sumando planteamientos estructurales contrapuestos, que tendieron a resolverse con el predominio de la lógica de cuerpos.

A la complejidad del modelo se le sumó, en cuanto a la gestión del personal funcionario se refiere, la necesidad de adecuar los mecanismos a una realidad en la que el personal laboral era el colectivo predominante en el empleo público autonómico. Concretamente, tomando datos de las publicaciones de la Comunidad de Madrid (1988), el colectivo laboral para 1987 representaba el 69.6 % del total, es decir, más de 16.000 efectivos repartidos en una pluralidad de organismos como el Hospital Provincial, el Canal de Isabel II, el Instituto de la Vivienda o las oficinas de Servicios Sociales.

La realización de un análisis de la plantilla de la etapa inicial de configuración de la administración madrileña, al igual que sucede con buena parte de las administraciones autonómicas, encuentra importantes dificultades por la falta de datos fiables atendiendo al estado incipiente de desarrollo tanto de las aplicaciones informáticas del momento como de los mecanismos de análisis global disponibles.

Combinando diversas fuentes, la evolución de los datos de empleo público de la Administración de la Comunidad de Madrid durante la etapa inicial se reflejan en el siguiente gráfico:

Gráfico IV. 3. Plantilla de personal de consejerías y organismos autónomos (1983- 1987).



Fuente: Comunidad de Madrid (1988): "Comunidad de Madrid, 1983-1987". Ed. Comunidad de Madrid y Leyes de Presupuestos de la Comunidad de Madrid (1984-1987).

Los datos de personal muestran como el ritmo de crecimiento de la plantilla de personal, suavizado a finales del período, se corresponde con cierta visión de final de proceso y culminación de la autonomía, en los niveles previstos inicialmente. Este fue uno de los rasgos destacados de la etapa inicial de desarrollo, que trasladó el énfasis en la consecución y mejora de resultados en el ámbito competencial obtenido, en lugar de orientarse a la obtención de nuevas competencias y traspasos. Rasgo más destacado todavía si se considera que durante esta etapa se formuló la normativa inicial sobre el funcionamiento de las instituciones autonómicas, y en especial sobre la función pública, al mismo tiempo que se establecían las bases de la estructura de la plantilla de personal de la Comunidad de Madrid.

Esta estructura se vio modificada de forma importante por los traspasos de personal. En este sentido, y en correspondencia con el bloque de competencias que la Comunidad de Madrid recibió entre 1983 y 1986 (y que coincidía en líneas generales con las recibidas por las comunidades que seguían el artículo 143 de la Constitución), le fueron traspasados 11.252 puestos de trabajo de la Administración del Estado (López-Sánchez, 1999). Para valorar su efecto sobre la composición de la plantilla autonómica debe considerarse que, aunque el traspaso de plazas dotadas presupuestariamente no se tradujo exactamente en número de empleados públicos al estar muchas de ellas vacantes, sí incidieron en la estructura de empleo de la administración autonómica, en cuanto a la proporción entre personal laboral y personal funcionario se refiere (puesto que cada plaza sí tenía asignada una vinculación laboral).

La opción por reproducir o ajustar el modelo se vio en el posterior despliegue de la norma autonómica básica en la materia, a partir de las ofertas de empleo público

(durante esta fase inicial tan solo se produjeron dos ofertas de empleo público, con carácter excepcional, en 1983 y 1985).

Correspondiente a esta etapa inicial, aparece la Oferta de Empleo Público de 1986 (Decreto 41/1986, de 25 abril) que, con tan solo unos días de diferencia respecto la Ley 1/1986, de 10 de abril, de la Función Pública de la Comunidad de Madrid, convocaba un total de 523 plazas. Este primer contingente reclutado por una convocatoria “no excepcional” tan solo incluía personal funcionario (tanto de administración general como de administración especial):

Cuadro IV.1. Oferta de empleo público de la Comunidad de Madrid para 1986.

<i>Oferta Empleo Público de 1986</i>					
	Grupo A	Grupo B	Grupo C	Grupo D	Totales
Personal funcionario de administración general	103	41	65	193	402
Personal funcionario de administración especial	68	27	11	15	121
Total personal funcionario	171	68	76	208	523

Fuente: Decreto 41/1986, de 25 abril, de Oferta de Empleo Público para 1986.

Entre las plazas convocadas para personal el funcionario de administración general predominaron las del grupo D (con un 48% del total, en correspondencia con la necesidad percibida de reclutar a este perfil profesional para cubrir determinadas funciones de carácter auxiliar), pero destacó la opción por incorporar personal de titulación media y, especialmente, superior (entre los grupos A y B suman más del 35,5% del total de las plazas de administración general), como vía para transformar, aunque de forma incipiente, la composición del colectivo de empleados públicos de la Comunidad Autónoma. Aunque por lo reducido de las cifras absolutas la convocatoria no supuso cambios significativos, resulta interesante plantear cómo la organización toma ciertas opciones al reclutar nuevo personal, buscando determinados perfiles profesionales. La continuidad de esta tendencia (en porcentajes de los grupos A y B) en posteriores ofertas de empleo público, permiten apuntar esta vocación de la Comunidad de Madrid por reforzar sus dotaciones con cuadros de titulación superior para el ámbito de la administración general.

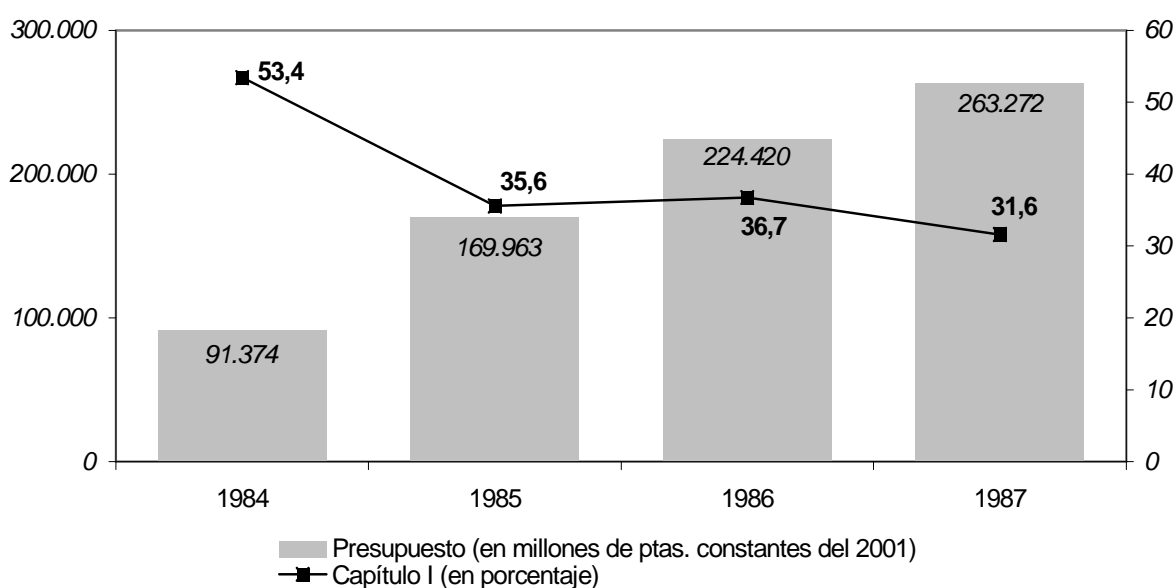
En relación con los argumentos propuestos en el modelo analítico, resulta importante considerar la trayectoria posterior que siguió este colectivo de empleados públicos. El relativamente reducido número de técnicos superiores procedentes de la administración de la Diputación Provincial facilitó que este colectivo de nueva planta, por su carácter funcional, tendiese a ocupar las posiciones clave en los servicios centrales de la organización autonómica y, entre ellos, las unidades vinculadas a la gestión de los recursos humanos. Con el paso del tiempo y el desarrollo del sistema de cuerpos previsto en la normativa autonómica, el Cuerpo de Técnicos Superiores jugaría un papel destacado en la configuración de la función pública autonómica.

Estos rasgos configuraron la estructura y dinámicas de gestión de recursos humanos de la Administración de la Comunidad de Madrid hasta finales de la primera legislatura, culminando lo que en esta investigación se ha identificado como etapa inicial de su desarrollo. Una etapa en la que destacó una cierta visión de haber alcanzado lo previsto en cuanto a ámbitos competenciales a asumir, por lo que se trasladaba la atención a su mejora de cara a obtener resultados visibles ante la ciudadanía, como instrumento de legitimación del nuevo nivel de gobierno.

En este sentido, otro de los valores destacados que se fraguaron en esta etapa inicial fue la eficiencia y el mejor aprovechamiento de los recursos como orientación para el desempeño de la administración autonómica. Una presión por la mejora del funcionamiento de la organización, con especial atención a los gastos que representaba, indicándose como un objetivo el “*severo control sobre el crecimiento de los gastos de funcionamiento*” (exposición de motivos de la Ley 2/1985, de 25 febrero, que aprueba los Presupuestos Generales para 1985). En los presupuestos de 1986 se indicaba cómo “*(...) este esfuerzo queda de manifiesto en el hecho de que los gastos corrientes suponen un 56 por 100, mientras que en 1985, teniendo en cuenta los créditos iniciales, más las transferencias recibidas, se situaba en un 61 por 100, y en 1984, el 82 por 100*” (exposición de motivos de la Ley 11/1985, de 19 diciembre, que aprueba los Presupuestos Generales para 1986).

Este planteamiento también se refleja en la partida de gastos de personal que, aunque no disminuye en términos absolutos, sí lo hace de forma notoria en términos porcentuales, como era de esperar en una administración de nueva planta que recibió durante esta etapa importantes transferencias de la Administración General del Estado, destacando especialmente las vinculadas a obras públicas. A modo de ilustración, el siguiente gráfico muestra, en cifras absolutas y en porcentajes, la evolución del Capítulo I del Presupuesto de la Comunidad de Madrid entre 1984 y 1987.

Gráfico IV. 4. El capítulo I en los presupuestos de la Comunidad de Madrid (1984-1987).



Fuente: Leyes de Presupuestos de la Comunidad de Madrid (1984-1987).

Esta visión efficientista tuvo continuidad en los presupuestos del año siguiente, donde se alude a los presupuestos por programas de gasto como instrumento que debía de permitir el *“análisis de la eficacia y la eficiencia de los resultados y una mayor racionalidad y distribución de los recursos”* (exposición de motivos de la Ley 12/1986, de 19 diciembre, que aprueba los presupuestos generales para 1987).

Con estos rasgos básicos culminaba una primera etapa de desarrollo del modelo de función pública de la Comunidad de Madrid, con importantes avances en el ámbito legislativo, con la promulgación de las normas básicas de Gobierno y Administración, de la Administración Institucional y de la Función Pública, orientados a sentar las *“reglas del juego”* para el funcionamiento de las instituciones, aunque sin todavía importantes avances en su implementación. Una etapa inicial que, con un importante acento en la participación y en la implicación de las organizaciones sindicales, marcó un estilo inicial de relaciones entre actores que se reprodujo en etapas posteriores.

A partir de las competencias asumidas se enfatizó la necesidad de obtener resultados tangibles que contribuyesen a legitimar el nuevo nivel de gobierno, lo que favoreció una *“cultura productiva (...) que creó una organización tremendamente dinámica, aunque falta de criterios de calidad y de preocupación por la gestión interna de la maquinaria productora de los servicios”* (Villoria, 1994: 164).

Una orientación que tuvo continuidad en la etapa posterior que se inició con la segunda legislatura y en la que, a pesar de cambios en la estructura y dinámicas de gestión de recursos humanos, se produjeron importantes avances en la consolidación e institucionalización del modelo de función pública de la Comunidad de Madrid.

IV.2.5.- El análisis de la etapa inicial.

A partir del modelo analítico presentado, esta fase de desarrollo del modelo de gestión de recursos humanos de la Comunidad de Madrid se corresponde con la configuración inicial de la institución que denominamos *“función pública autonómica”*. La configuración de este conjunto de reglas del juego se fraguó en esta etapa inicial a partir de una serie de decisiones clave que, siguiendo dinámicas de sendero de dependencia, marcaron las opciones a considerar posteriormente y los márgenes de maniobra para transformar el modelo.

Según el esquema de apuntado en el modelo analítico esta fase inicial de configuración de la institución se corresponde con la denominada fase de *“innovación”*, previa a la de habitualización, de los nuevos arreglos entre normas, valores y procesos, que se plasmarán en una determinada manera de desarrollar el modelo de gestión de los recursos humanos. En estos momentos iniciales, a partir del cambio radical que supone la creación de un nuevo nivel de gobierno, se desarrollan estrategias de aprendizaje para consolidar una nueva institucionalidad.

En la definición inicial de este entramado institucional, ante la realidad que se configuraba alrededor de la incipiente administración autonómica, los agentes que actuaron como emprendedores institucionales fueron principalmente los cuadros

profesionales de titulación superior de la extinta Diputación Provincial de Madrid. Este colectivo se encargó, incluso antes de la propia creación formal de la Comunidad Autónoma, del diseño institucional de la nueva administración. Aunque su importancia proporcional, en términos cuantitativos, se fue reduciendo a lo largo de este periodo (por el crecimiento del volumen de personal transferido desde la Administración General del Estado), su papel en la configuración de la institución se debió al hecho de mantener su posición estratégica en los órganos de gestión de carácter transversal, como el propio de la gestión de los recursos humanos.

Para el desarrollo de esta actividad de diseño de instituciones se partió de la realidad de la propia administración provincial, como referente inicial a modificar. Se desarrollaron dinámicas de explotación de las instituciones existentes, sin aventurarse a “explorar” nuevos arreglos institucionales. Estas dinámicas de aprendizaje institucional para afrontar la reconversión organizativa partían de unos referentes ya contrastados, que cabía mejorar y adaptar, pero solo de forma incremental, para adecuarlos a la nueva realidad del gobierno autonómico. De esta manera se reducía incertidumbre ante la complejidad asociada a la transformación hacia la nueva organización autonómica. Con ello se conseguía, asimismo, una respuesta rápida y a corto plazo para afrontar la urgencia de la transformación organizativa sin recurrir a un debate más en profundidad, que poco encajaba con las prioridades políticas del momento.

Esta estrategia de explotación permitía introducir nuevos arreglos institucionales sin necesidad de un apoyo especialmente intenso por parte de las esferas política y directiva, puesto que sus resultados se asumían como “legitimados” en la medida que se inspiraban en las instituciones vigentes. Esta extrapolación de las instituciones vigentes se reflejó en la propia composición del contingente de empleados públicos provenientes de la Diputación Provincial y que nutrió inicialmente a la administración autonómica. El importante porcentaje de personal laboral que integró la Comunidad de Madrid, muy por encima de las proporciones existentes en el resto de administraciones autonómicas, tiene su origen en este proceso de génesis, a partir de la recepción de los servicios y centros adscritos de la Diputación. Sin embargo, los procesos selectivos a través de la oferta de empleo público, con un carácter muy irregular en esta etapa inicial, apostaron por el reclutamiento de personal funcionario, básicamente de los grupos D y A, como vía para incidir en el modelo inicial, aunque con poco alcance debido a la propia magnitud del volumen de personal incorporado mediante este mecanismo.

La importante presencia de personal laboral constituyó una primera opción que sentaría las bases del sendero de dependencia, en la medida que favoreció tanto la reproducción del esquema de vínculos laborales como una muy importante presencia de las organizaciones sindicales en el proceso de configuración de la administración autonómica y de la gestión de sus recursos humanos. Esta destacada presencia, junto con unos gobiernos socialistas que tendieron a potenciar su papel tanto por razones ideológicas como por la búsqueda de la “paz social” en las relaciones internas de la administración autonómica, llevó a que las organizaciones sindicales llegasen a lo que algunos entrevistados denominan “cogestión” de los servicios (y en especial de sus recursos humanos) de la incipiente Comunidad de Madrid. Este estilo de relación se mantuvo a lo largo las legislaturas de gobiernos socialistas, prolongándose incluso durante la primera del gobierno del Partido Popular, integrada como un elemento esencial de la “manera de hacer las cosas” en la administración autonómica madrileña.

Las decisiones tomadas en esta fase resultan más importantes si se atiende a que durante este periodo inicial se promulgaron las principales normas que debían fijar las bases de la estructuración y funcionamiento de la nueva administración autonómica. Así, a la aprobación del Estatuto de Autonomía en febrero de 1983, le siguió la aprobación en diciembre de ese mismo año de la Ley de Gobierno y Administración y, tan solo un mes después, en enero de 1984, se aprobaba la Ley reguladora de la Administración Institucional de la Comunidad de Madrid. La temprana e importante regulación de la administración institucional se asoció, asimismo, a la regulación del entramado de organismos que se heredaba de la Diputación Provincial, y que continuó y se expandió con el desarrollo de la administración autonómica, incrementando la complejidad del modelo de gestión de recursos humanos. Se reproducía así el esquema originario, aunque adaptado a las nuevas fórmulas jurídicas de estructuración y organización de los servicios que recepcionaba la Administración de la Comunidad de Madrid.

El establecimiento de las normas básicas de funcionamiento de la organización autonómica que se dio en esta primera fase también alcanzó al ámbito de la gestión de recursos humanos con la aprobación de la Ley de Función Pública de la Comunidad de Madrid en abril de 1986, a resultas de la aprobación de la ley estatal sobre la materia. Para el ámbito de los recursos humanos, la promulgación formal de esta norma reflejó como la estrategia de explotación institucional se concretaba en un proceso de isomorfismo institucional, en buena parte con carácter coercitivo. La legislación estatal en materia de función pública, con carácter básico, delimitaba los márgenes de maniobra con los que podía desarrollarse el modelo de gestión de recursos humanos de la administración autonómica. Sin embargo, más allá del establecimiento de estos límites, el desarrollo normativo y la propia práctica de gestión desarrollada tendió a seguir los parámetros propios de la Administración General del Estado.

Ello no fue óbice, sin embargo, para el surgimiento de ciertas singularidades propias de la administración autonómica madrileña. Buena parte de estas particularidades de la institución “función pública autonómica” madrileña se vinculaban a la importancia del colectivo de personal con vinculación laboral. Así, entre estas particularidades destaca la referencia al concepto de “empleado público” como mecanismo para hacer extensiva la normativa y las actuaciones en materia de recursos humanos al conjunto del personal y no solo al contingente con vinculación funcionarial. En la misma línea se destacó la importancia que cobraron las organizaciones sindicales como interlocutores relevantes para el establecimiento no sólo de las condiciones de trabajo sino la propia configuración de la administración autonómica.

La configuración inicial de esta institución resulta más importante si se atiende a su permanencia puesto que, en lo referente a su plasmación en la normativa, la Ley 1/1986 de Función Pública es todavía hoy vigente, con tan solo modificaciones puntuales, la mayor parte debidas a cambios de distribución de competencias o de carácter orgánico. Precisamente las modificaciones de la estructura orgánica son un claro reflejo de las variaciones que se producían en el seno de la institución, más allá del mantenimiento de la norma legal sobre función pública.

El impulso inicial del ámbito de los recursos humanos, con su traducción orgánica en la Viceconsejería de Función Pública de 1983, adscrita a la Consejería de Economía y Hacienda, presentaba un esquema propio de la Diputación Provincial reconvertida, con un doble enfoque (reflejado en dos direcciones generales) a partir de la doble

aproximación que se planteaba al ámbito de los recursos humanos: el enfoque jurídico y el enfoque económico. Ambos paradigmas, a modo de isomorfismo institucional por presión normativa, centraron la discusión alrededor de la gestión de los recursos humanos tanto durante la etapa inicial como en buena parte de las posteriores.

La modificación orgánica realizada en 1985 supuso el traslado del ámbito a la Consejería de Presidencia, a modo de proceso de isomorfismo institucional por mimetismo, esta vez por la influencia de la Administración General del Estado, como referente que cobraba mayor incidencia. Se estableció la división entre una Dirección General para la Administración Autónoma, que abordaba cuestiones como la reforma administrativa, que se explica más por el seguimiento del discurso modernizador que se instauró en la Administración General del Estado que por las propias necesidades de la incipiente administración autonómica, con poco más de dos años de existencia. El ámbito propiamente de recursos humanos se encontraba distribuido entre esta Dirección General (para temas vinculados a programación y formación) y la Dirección General de la Función Pública, con un planteamiento renovado que, abandonando el doble enfoque jurídico-económico anterior, centraba la atención en la administración del creciente contingente de empleados públicos y en la negociación colectiva y las relaciones laborales, atendiendo a la importancia que estaba cobrando la interlocución con las organizaciones sindicales.

Además de su reflejo orgánico, el ámbito de la gestión de recursos humanos también estuvo presente en el discurso político de esta primera etapa. Un rasgo esencial para ello fue la visión de final de etapa, en cuanto a crecimiento competencial, que se recoge en buena parte de las exposiciones de motivos de las leyes presupuestarias. Atendiendo a que se planteaba un gobierno con un techo competencial establecido, el énfasis se trasladaba a la obtención de resultados que lo legitimasen y a la mejora de su gestión.

Como indicador de mejora se referenciaba la evolución del gasto corriente en relación con el presupuesto general, aunque tanto este dato, como los reflejados en los gráficos que muestran la evolución del capítulo I, dan cuenta más bien del cambio de modelo de administración que de una clara mejora de su eficiencia. Durante esta etapa, y especialmente a partir de las transferencias vinculadas al ámbito de obras públicas, se pasó de una administración prestadora de servicios vinculados a la extinta Diputación Provincial a una administración predominantemente inversora y creadora de infraestructuras con lo que, necesariamente, el peso proporcional de los gastos de personal tendía a reducirse.

Este enfoque de la autonomía y de su gestión se modificó de forma substancial en la siguiente etapa de desarrollo en la que tendieron a consolidarse las dinámicas de funcionamiento, aunque dentro los márgenes establecidos por esta etapa inicial.

IV.3.- La segunda etapa (1987-1995): desarrollo autonómico y modernización.

La segunda etapa de desarrollo de la administración autonómica de Madrid se corresponde con la II y III legislaturas durante las cuales se desarrolla el modelo de función pública esbozado en la etapa anterior, consolidando y ordenando un crecimiento

que fue especialmente importante, e iniciando los procesos de modernización que pretendían transformar su funcionamiento. Después de una actividad de normalización, se inicia la habitualización de las reglas del juego que, definidas formalmente en la etapa anterior, se modifican en su aplicación, tanto por el proceso a través del cual se pusieron en marcha como por la influencia de referentes externos.

En esta etapa la producción legislativa se orientó a desarrollar e implementar la promulgada en la etapa inicial, con ciertos ajustes y modificaciones a partir tanto de las propias necesidades como de la influencia de la normativa del Estado. Resulta relevante, sin embargo, que durante este periodo se transforma de forma radical el enfoque inicial que apuntaba al agotamiento de la autonomía, con una modificación del Estatuto de Autonomía que vino a ampliar el marco competencial y que se reflejó en las propias expectativas de crecimiento. Ello acompañado del mantenimiento de ciertos valores y pautas de funcionamiento que, para el ámbito de la gestión de recursos humanos, procedían de la etapa inicial de desarrollo de la Administración de la Comunidad de Madrid.

IV.3.1.- El contexto de referencia.

Como elementos destacados del contexto que caracterizó la configuración y desarrollo de esta segunda etapa de evolución del modelo de función pública de la Comunidad de Madrid cabe destacar, en el ámbito político, la continuidad del presidente Joaquín Leguina, del Partido Socialista Obrero Español, aunque ya no con mayoría absoluta sino con la necesidad de pactar y recibir el apoyo de Izquierda Unida. Se configuraba así un ejecutivo más débil en el Parlamento autonómico, donde debió afrontar una moción de censura presentada por el Partido Popular en 1989 (finalmente superada gracias al apoyo de IU). Esta situación también tuvo su reflejo en la aprobación de los presupuestos, con una mayor confrontación que no permitió aprobar los de 1990 y los de 1992 hasta el mes de abril del año respectivo.

En sintonía con el nuevo contexto, en el discurso de investidura de la II legislatura en 1987, Joaquín Leguina volvió a abordar el tema de la administración, pero no tanto para insistir en ideas como la apuesta por la renovación o la eficacia y eficiencia, sino tratando la cuestión de la necesaria neutralidad del aparato al servicio de los gobernantes democráticamente elegidos. Destacaba así que:

“Queremos una administración que sea, por eficaz, neutral desde el punto de vista político: es decir, leal al Gobierno, cualquiera que sea su componente ideológica. En cualquier sociedad moderna, la administración entiende el servicio público a través de la lealtad a las directrices políticas de quienes han sido elegidos por el pueblo para dirigir la administración. Esa lealtad debe ser doble, en el sentido de que los cargos políticos deben tratar con igualdad a los funcionarios y otros trabajadores públicos, olvidando sus proclividades políticas y premiando exclusivamente la profesionalidad” (Leguina, 1989: 452).

Esta situación política no impidió que se replantease el autogobierno con una visión expansiva, siguiendo las propias directrices establecidas en el desarrollo autonómico de las comunidades autónomas que siguieron la vía del artículo 143 de la Constitución y de acuerdo con lo promulgado por el Gobierno del Estado. Los acuerdos de diversas

fuerzas políticas en el ámbito nacional en 1992 apuntaban la necesidad de acabar con los traspasos pendientes a las autonomías de la denominada “vía lenta”, e introducir nuevas competencias en sus estatutos. Así, ya en la Ley 8/1992, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 1993 se apuntaba, en su exposición de motivos, como *“la tramitación del 'Proyecto de Ley Orgánica de transferencia de competencias a Comunidades que accedieron a la Autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución' y el posible traspaso de bienes y servicios a la Comunidad de Madrid durante 1993, imponían un cierto carácter a los citados presupuestos.”*

Para el caso madrileño, este proceso supuso un cambio en el discurso que apuntaba al agotamiento del techo competencial, y durante esta segunda etapa, además de recepcionarse servicios ya previstos anteriormente, se ampliaron las competencias a través de la modificación estatutaria de 1994. La reforma del Estatuto de la Comunidad de Madrid que se plasmó en la Ley Orgánica 10/1994, por la que se incorporaban diez nuevas competencias exclusivas en materias muy diversas (como fundaciones y colegios profesionales, industria y energía, publicidad, estadística no estatal, casinos, juegos y apuestas, la defensa del consumidor), pero destacando especialmente la referencia a la coordinación hospitalaria (sanidad) y la modificación del artículo 30 donde quedaba más clara la competencia autonómica en materia de enseñanza.

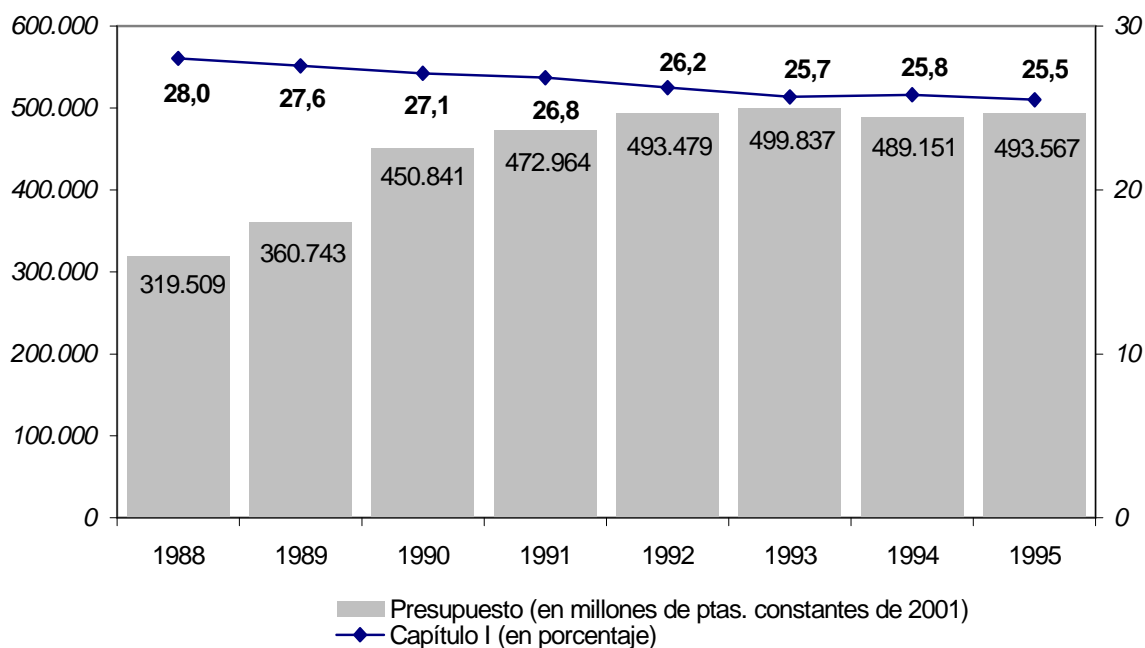
Estas modificaciones previstas en la Ley Orgánica 10/1994 fueron acompañadas por un proceso más acelerado de transferencia efectiva y de recepción por parte de la Comunidad Autónoma (López Sánchez, 1999), lo que supuso importantes modificaciones en la estructura, composición y configuración del modelo de función pública madrileño. La Ley 13/1994, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 1995 ya recogía su impacto al comentar *“el proceso complejo de asunción efectiva de nuevas competencias tras la modificación del Estatuto de Autonomía por la Ley Orgánica 10/1994, de 24 de marzo”* como uno de los principales procesos en los que se enmarcaban las cuentas públicas de la Comunidad para ese ejercicio.

En ese contexto, la insistencia de la etapa inicial en los aspectos del funcionamiento de la administración pública (y en los costes asociados a ello) se mantuvo tan solo durante los primeros años de esta etapa. Siguiendo el discurso iniciado en etapa anterior, la exposición de motivos de la Ley 4/1987, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 1988, insistía en *“la tarea de conseguir una mayor racionalidad y eficacia en los gastos públicos”*. Las leyes presupuestarias posteriores, sin embargo, dejaron de destacar los términos más directamente referidos al funcionamiento de la administración pública para centrarse en aspectos más vinculados a las políticas impulsadas por la Comunidad Autónoma. A modo de ejemplo, la Ley 11/1993, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 1994, se centraba en destacar los cinco ejes fundamentales de la política económica y presupuestaria para ese año (vivienda, infraestructura, cooperación con los ayuntamientos, medio ambiente y políticas sociales), dejando de lado el discurso centrado en la eficacia y la eficiencia característico de la etapa anterior.

Con una agenda política colapsada por la dinámica expansiva de asunción de nuevas competencias y servicios, el discurso sobre la mejora de la administración pasó a un segundo plano, confirmando el paso de una incipiente organización intensiva en

personal, heredera de la Diputación Provincial, a una renovada organización con una importante actividad inversora, donde políticas tan destacadas como la vivienda o las obras públicas consumían buena parte del presupuesto.

Gráfico IV. 5. El capítulo I en los presupuestos de la Comunidad de Madrid (1988-1995).



Fuente: Leyes de Presupuestos de la Comunidad de Madrid (1988-1995).

Ese proceso de transformación se reflejó en la evolución de los presupuestos de la Comunidad y, más específicamente, en el comportamiento del capítulo I de gastos de personal. El siguiente gráfico muestra su evolución y cómo, a lo largo de esta segunda etapa de desarrollo, el importe del capítulo I tendió a reducirse, aunque cada vez de forma más moderada, para estabilizarse entre el 25% y el 30% del Presupuesto General. Ello no debe ocultar, sin embargo, el importante salto cuantitativo realizado entre 1989 y 1990, pasando de los 99.473 millones de Ptas. a los 122.218 millones de Ptas. (en Ptas. constantes de 2001), como consecuencia de la Propuesta Sindical Prioritaria (y que se abordará de nuevo con más detalle).

Sin recibir importantes críticas sobre su impacto presupuestario, el debate sobre el ámbito de la gestión de los recursos humanos se trasladó a los centros especializados en la materia, alejándose del debate público. En ese contexto, destacó su incorporación como una de las líneas de la política modernizadora de la administración de la Comunidad Autónoma, a partir del acuerdo de la Asamblea de 1991 y que empezó a desarrollarse a lo largo de la III legislatura, hasta finales de esta segunda etapa de configuración del modelo de función pública autonómica.

IV.3.2.- La estructura organizativa vinculada a la gestión de recursos humanos.

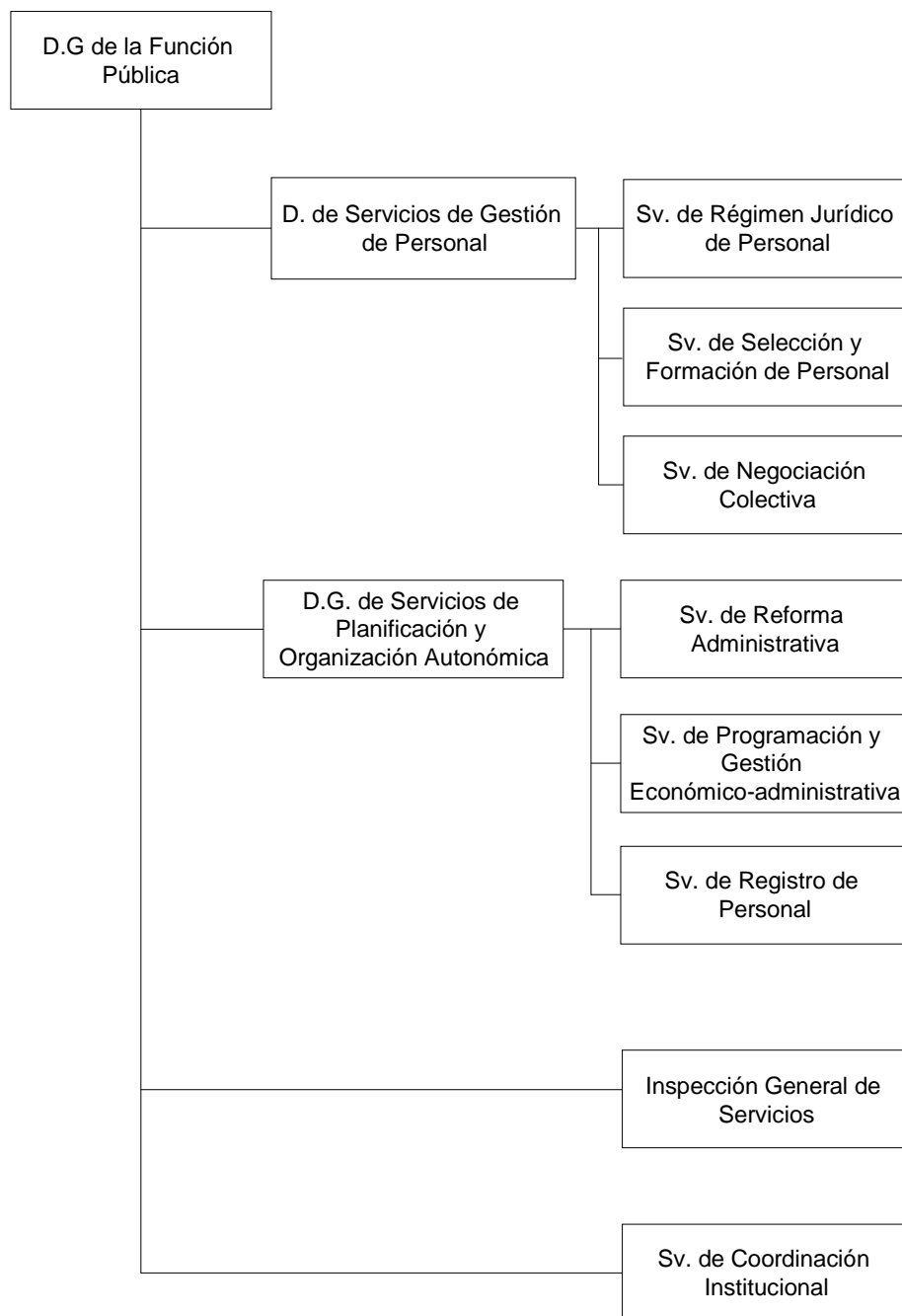
A principios de la II legislatura se produjo una importante reestructuración del ámbito de la gestión del personal que se encontraba distribuido, desde mediados de la I legislatura, entre dos unidades de la Consejería de Presidencia, la Dirección General para la Administración Autonómica y la Dirección General de la Función Pública, en virtud del Decreto 99/1985, de 26 septiembre, por el que se modificaba la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia.

El cambio en las estructuras orgánicas con que se inició esta segunda etapa adscribió de nuevo el ámbito de la función pública a la Consejería de Hacienda, agrupado además en una sola unidad, la Dirección General de la Función Pública, que se estructuró a través de direcciones de servicios, un nivel orgánico propio de la estructura de la antigua Diputación Provincial.

El siguiente organigrama (Gráfico IV.6) el reflejo en la estructura orgánica de los principales ámbitos temáticos destacados en la primera reorganización de la segunda etapa de desarrollo del modelo de función pública madrileño.

De la renovada estructura orgánica de la Dirección General de la Función Pública cabe destacar la división por ámbitos de las dos Direcciones de Servicios, con una centrada en la gestión de recursos humanos (Dirección de Servicios de Gestión de Personal) y otra con un perfil más abierto, que combinaba elementos propios del campo de la organización y de la gestión económica, además de asumir el registro de personal (la Dirección de Servicios de Planificación y Organización Autonómica). La importancia de esta divisoria debe considerarse a tenor de lo que representa de avance hacia la especialización, y que tuvo continuidad en posteriores segmentaciones orgánicas, que culminaron con la separación de los dos ámbitos de actuación (recursos humanos de una parte, y organización/calidad de otra).

Gráfico IV. 6. Organigrama de las unidades vinculadas a la gestión de recursos humanos. Noviembre de 1987 (vigente hasta 1990).



Fuente: Decreto 188/1987, de 5 de noviembre, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Hacienda.

De la esfera de la gestión de personal, cabe apuntar la definición de tres ámbitos destacados correspondientes a los tres servicios en los que se estructuró la Dirección de Servicios: el Servicio de Régimen Jurídico de Personal, asociado a la importancia de la normativa en las relaciones de empleo, siguiendo la línea establecida en la etapa inicial,

el de Selección y Formación, atendiendo a los importantes procesos de incorporación de personal y a las necesidades de socialización propias de esta etapa expansiva de la administración autonómica, y el Servicio de Negociación Colectiva, vinculado al importante papel de interlocución que jugaban las organizaciones sindicales en la gestión de la comunidad madrileña.

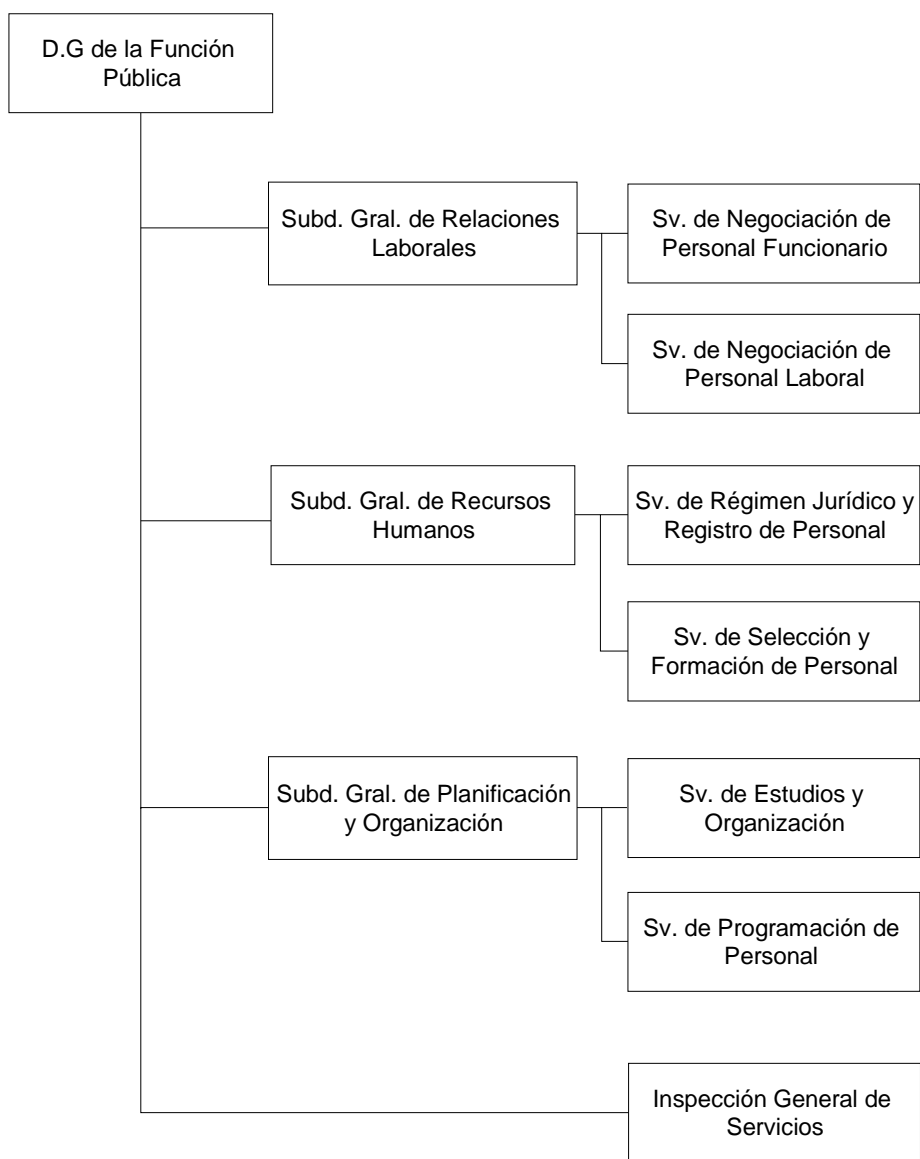
Esta estructura se cambió para adaptarse a la principal modificación estructural introducida por la Ley 6/1989, de 6 abril, que modificaba la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad. La modificación consistía en la introducción de la Subdirección General como nuevo nivel jerárquico. Resulta interesante reproducir la argumentación que, para justificar el cambio, aparece en la exposición de motivos de esta breve ley:

“El tiempo transcurrido desde la aprobación de dicho texto legal aconseja la modificación de determinados artículos, para garantizar la ampliación de la carrera administrativa mediante la creación de la Subdirección General como puesto de trabajo reservado a empleados de cualquier Administración Pública”.

Se daba por hecho la utilización de la estructura orgánica como instrumento al servicio de un modelo de carrera administrativa articulado a través de la sucesiva ocupación de puestos de trabajo de distinto nivel jerárquico. Sin referenciar la problemática asociada a la inflación orgánica, la Ley 6/1989 fijaba un plazo para adecuar las estructuras orgánicas a la modificación introducida. Dentro de la II legislatura, la Dirección General de la Función Pública realizó la reestructuración correspondiente, con la que se reemplazaron las anteriores direcciones de servicios por subdirecciones generales.

La estructura resultante se refleja en el siguiente organigrama (Gráfico IV.7), construido a partir del Decreto 64/1990, de 20 de junio, de modificación parcial de la estructura de la Consejería de Hacienda.

Gráfico IV.7. Organigrama de las unidades vinculadas a la gestión de recursos humanos. Junio de 1990 (vigente hasta 1993).



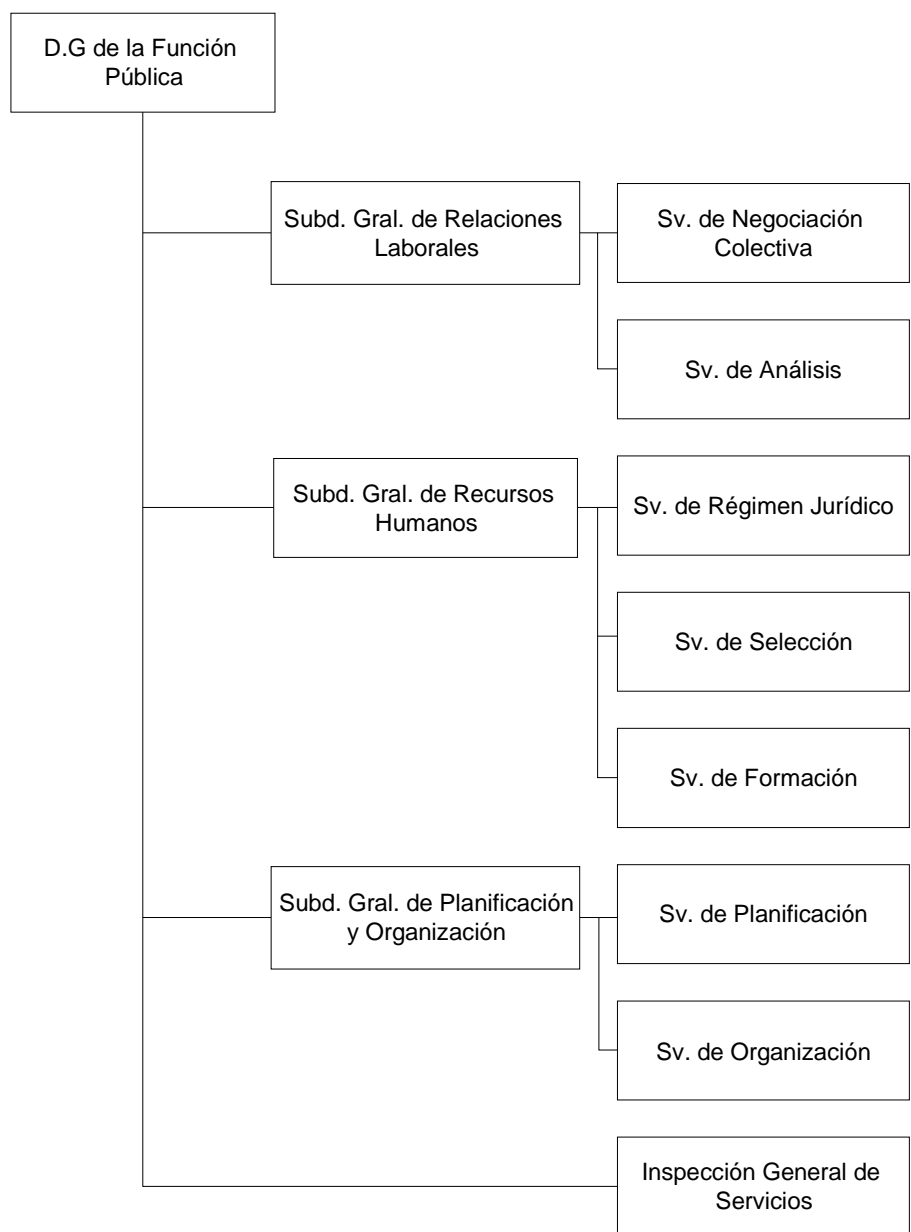
Fuente: Decreto 64/1990, de 20 de junio, de modificación parcial de la estructura de la Consejería de Hacienda.

Con la modificación orgánica surgió una nueva división, esta vez dentro del ámbito propio de la gestión de recursos humanos. Por un lado se mantuvo una esfera, con rango de subdirección, vinculada a las funciones de carácter más organizativo y de planificación (sin el componente económico tan claro como en la estructura anterior). Por otro lado se creó una Subdirección General de Recursos Humanos, más centrada en la esfera de gestión (incluyendo el régimen jurídico, el registro de personal, la selección y la formación), y una subdirección general específica para la negociación colectiva, dada la importancia que estaba cobrando este ámbito de actuación dentro de las actividades de la Dirección General de la Función Pública. Con la Subdirección General

de Relaciones Laborales se destacaba este ámbito (con un mayor reconocimiento a nivel orgánico), agrupando la negociación del personal funcionario y la negociación del personal laboral.

Esta estructura básica no se alteró de forma significativa a lo largo del resto de esta segunda etapa, con tan solo ajustes puntuales a mediados de la III legislatura. De modo muy sucinto, los cambios introducidos con el Decreto 54/1993, de 27 de mayo, por el que se modificó la estructura de la Consejería de Hacienda, se reflejan en el siguiente organigrama.

Gráfico IV.8. Organigrama de las unidades vinculadas a la gestión de recursos humanos. Mayo de 1993 (vigente hasta 1995).



Fuente: Decreto 54/1993, de 27 de mayo, por el que se modificó la estructura de la Consejería de Hacienda.

De esta modificación cabe destacar tan solo, dentro de la Dirección General de Recursos Humanos, la separación de los ámbitos de selección y formación, ambos con rango de servicio en la nueva estructura, atendiendo especialmente a la importancia que ambos cobraron a partir de la convocatoria anual de oferta de empleo público (con la única salvedad del ejercicio de 1991), y a partir de la actividad desarrollada en formación, como se comenta en el apartado siguiente. En lo que se refiere a la Subdirección General de Relaciones Laborales, se produjo la fusión de los anteriores servicios separados por razón del vínculo laboral de los empleados (negociación de personal funcionario y negociación de personal laboral), creándose un único Servicio de Negociación Colectiva que, a pesar de la distinción formal entre los órganos de negociación establecidos para cada colectivo, realizaba de forma efectiva las relaciones con las organizaciones sindicales en su conjunto.

IV.3.3.- Las características del modelo de gestión de recursos humanos.

El rasgo más destacado de esta etapa de desarrollo de la gestión de los recursos humanos de la Comunidad de Madrid es la normalización, la estabilidad y la consolidación de un modelo de función pública que, a finales del periodo, se intentará modificar a través de la definición de diversos programas de modernización.

Las actuaciones orientadas a consolidar las bases de la nueva administración autonómica en el ámbito de la gestión de los recursos humanos se basaron en la normalización o habitualización de una serie de pautas de funcionamiento. Así, después del aluvión de competencias, con las correspondientes transferencias de personal (principal mecanismo de incremento de la plantilla durante la etapa anterior), se impuso la necesidad de establecer unos parámetros básicos y comunes para poder dirigir la construcción de la función pública autonómica.

Un primer paso para ello fue la centralización de las competencias de personal, con medidas como la aprobación del Decreto 74/1988, de 23 de junio, por el que se atribuían competencias entre Órganos de Administración de la Comunidad, de sus Organismos Autónomos, Órganos de Gestión y Empresas Públicas en materia de personal. Con esta norma se modificaba la distribución inicial de competencias realizada por los Decretos 65/1984, de 28 junio, y 105/1984, de 22 noviembre (éste referido específicamente a la selección), estableciendo un modelo relativamente centralizado que, con ligeras modificaciones (debidas a los cambios de estructura orgánica de las unidades centrales de personal), se ha mantenido vigente hasta la actualidad.

En el ámbito de la estructura orgánica, la estrategia centralizadora se reflejó en la fusión de las dos direcciones generales responsables de la materia en una renovada Dirección General de la Función Pública, que apenas vio alterada su composición a lo largo de las dos legislaturas que cubre esta segunda etapa, con tan solo modificaciones puntuales asociadas a la introducción de la figura del Subdirector General y a cambios puntuales la agrupación y rango de ciertas unidades. Esta estabilidad se extendió a la permanencia de los titulares en el cargo de Director General, uno por legislatura durante las dos

legislaturas que cubre esta etapa (1987-1991 y 1991-1995) concentrando bajo sus ordenes a la única unidad central de gestión de recursos humanos.

Resulta relevante destacar los perfiles de éstos Directores Generales como indicador de la orientación que se pretendía dar a la actuación en materia de función pública. Durante la etapa anterior, para la gestión del ámbito de personal convivieron dos unidades con rango de dirección general, siendo el responsable de la Dirección General para la Administración Autonómica un catedrático de Derecho Administrativo, perfil asociado a la gestión de los procesos de negociación y traspasos con la Administración General del Estado. El responsable de la Dirección General de la Función Pública, sin embargo, fue un técnico superior (licenciado en derecho), proveniente de la extinta Diputación Provincial, asumiendo las tareas asociadas más directamente a la gestión de los recursos humanos.

Ambos fueron substituidos, con la fusión de las dos unidades en una renovada Dirección General de la Función Pública (y durante toda la II legislatura), por un profesional proveniente del mundo del Derecho Laboral, con la misión de ordenar y unificar el aluvión de colectivos diversos que habían sido recepcionados tanto durante la etapa anterior como, de forma notable, durante los primeros años de esta segunda etapa. En la III legislatura el cargo fue ocupado por un nuevo director general, también con formación jurídica, pero con un perfil más político que, reforzado por un equipo de colaboradores, se encargó de definir las líneas básicas de un plan de modernización para la administración autonómica.

Estos cambios en los perfiles de los máximos responsables de la Dirección General de la Función Pública favoreció que los funcionarios propios, y en especial los del Cuerpo de Técnicos Superiores, ocupasen posiciones clave en las unidades centrales de la organización autonómica.

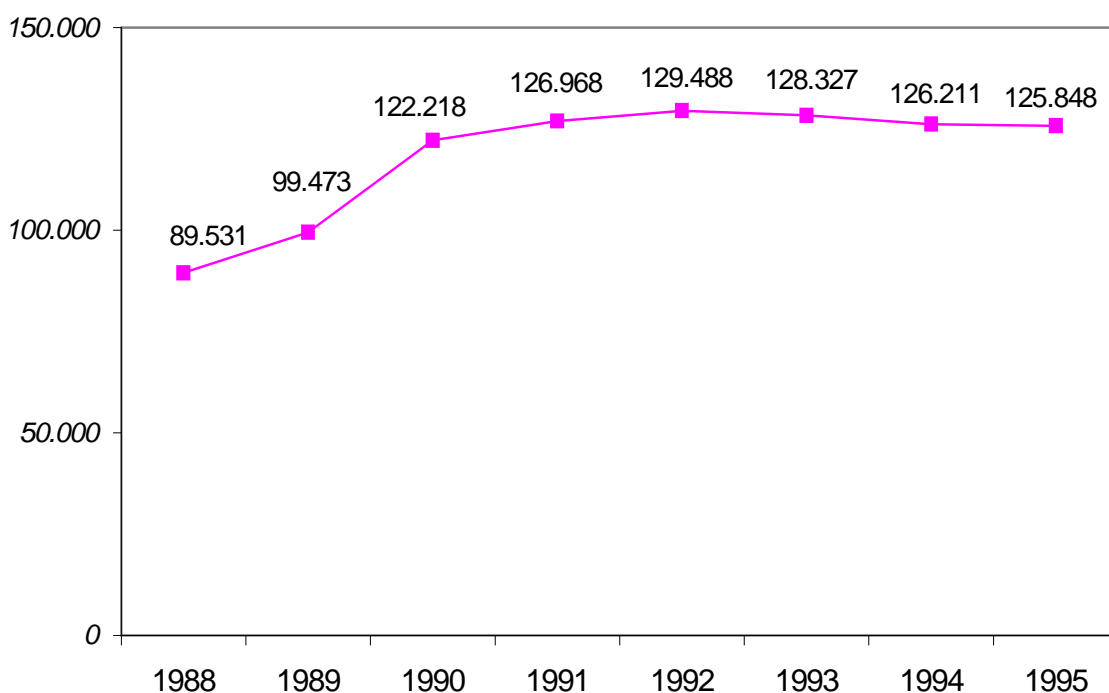
En coherencia con las directrices, y también con los perfiles profesionales de la nueva Dirección General de la Función Pública, resulta indicativo comprobar cómo durante la segunda etapa de desarrollo del modelo se mantiene el Servicio de Negociación Colectiva, que a finales de la II legislatura adquirió rango de subdirección general, inicialmente con dos servicios adscritos que se ocupaban respectivamente de la negociación con las organizaciones sindicales que representaban a los grandes colectivos de empleados públicos (personal laboral y personal funcionario), y que posteriormente acabaron fusionándose en un único servicio.

A lo largo de estas dos etapas iniciales se potenció desde la dirección política de la Comunidad Autónoma a los dos sindicatos de clase (UGT y CCOO), favoreciendo la paz social e implicándolos en el desarrollo de la administración autonómica, buscando su corresponsabilidad en la resolución de los posibles problemas. Una clara opción vinculada a la adscripción ideológica del equipo directivo de la Comunidad de Madrid, que favoreció una gran penetración sindical entre el personal de la administración madrileña, marcando diferencias destacadas tanto con el resto de administraciones autonómicas como con la Administración General del Estado.

Ambas organizaciones sindicales, UGT y CCOO, mantuvieron a lo largo de esta segunda etapa una estrategia constante de “unidad de acción” que facilitó la adopción de importantes acuerdos contando con el apoyo del Gobierno de la Comunidad. Ejemplo

de ello fue la firma, en 1989, de la Propuesta Sindical Prioritaria (PSP), que tuvo un notable impacto en la gestión de recursos humanos de la Comunidad Autónoma, tanto en condiciones de empleo y beneficios sociales de los empleados públicos, como en la evolución del capítulo I de gastos de personal. En el siguiente gráfico (Gráfico IV.9) se observa la evolución de esta partida presupuestaria durante esta segunda etapa de desarrollo del modelo de gestión de recursos humanos de la Administración de la Comunidad de Madrid.

Gráfico IV. 9. Evolución del capítulo I del presupuesto de la Comunidad de Madrid, 1988-1995 (en millones de Ptas. constantes de 2001).



Fuente: Leyes de Presupuestos de la Comunidad de Madrid (1988-1995).

La línea de interlocución y colaboración con las organizaciones sindicales alcanzó otro logro importante con la firma del primer Convenio Colectivo Único del personal, con su correspondiente concreción formalizada tanto para el personal laboral como para el personal funcionario. Con este acuerdo se consolidaba una tendencia a homogeneizar las condiciones de empleo, primero entre el personal laboral y posteriormente entre este colectivo y el personal funcionario (dentro de los límites marcados por la legislación estatal), una de las directrices prioritarias en esta segunda fase de desarrollo del modelo de gestión. Esta equiparación de condiciones de empleo se enmarcaba, asimismo, en los principios orientadores de la gestión de recursos humanos establecido en la etapa anterior y explicitado en la ya comentada exposición de motivos de la Ley 1/1986, de 10 de abril, de la Función Pública de la Comunidad de Madrid, con el concepto de “empleo público” como término único para englobar al conjunto de profesionales que prestaban sus servicios en la Administración de la Comunidad de Madrid.

La firma de este convenio puede interpretarse como otro avance en la línea de centralizar y unificar la gestión de recursos humanos, puesto que con él se cerraba un periodo previo de autonomía en las relaciones entre organizaciones sindicales y las consejerías individualmente consideradas. Así, aunque se mantuvo el diálogo entre sindicatos y consejerías para determinados colectivos de empleados públicos, la tendencia impulsada desde la Dirección General de la Función Pública fue la de centralizar e intervenir en toda negociación colectiva que afectase al personal de la administración autonómica, sentando unos nuevos hábitos de negociación y de relación con estos actores.

La transformación de la negociación colectiva fue un rasgo distintivo de esta etapa de desarrollo por la necesidad de afrontar y encauzar la importante influencia de las organizaciones sindicales, asociada a la importante presencia de personal laboral en el colectivo de empleados públicos de la Comunidad Autónoma. A ello respondía tanto el perfil del Director General como las actuaciones emprendidas con relación a éste colectivo. Dicha importancia, cabe recordar, fue un rasgo diferencial de la administración madrileña, puesto que en el resto de comunidades autónomas (además de en la del Estado), la proliferación del personal laboral, aunque creciente, nunca llegó a alcanzar las proporciones del caso de Madrid.

En esa línea intervino el propio Tribunal Constitucional que, mediante su Sentencia 99/1987, de 11 de junio de 1987, recién iniciada esta segunda etapa, declaró inconstitucionales determinados preceptos del principal referente normativo estatal en la materia, la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública. La sentencia establecía que, en principio, todos los puestos de la Administración Pública debían ser desempeñados por funcionarios, constituyendo una excepción su provisión por quienes no tengan tal condición, debiendo establecerse por ley sus condiciones y límites. Ello obligaba a dictar una legislación específica para determinar los casos y condiciones en que podrían reconocerse otras posibles vías para el acceso al servicio de las administraciones públicas.

La necesidad de adecuar la normativa propia por parte de la Asamblea de Madrid llevó a la promulgación de la Ley 5/1989, de 6 de abril, por la que se establecen los criterios básicos por los que han de regirse las relaciones de empleo de personal al servicio de la Comunidad de Madrid. Como se indica en su exposición de motivos, *“la circunstancia de que los efectivos de personal de la Comunidad de Madrid estén integrados en sus aproximadamente dos terceras partes por personal contratado en régimen laboral, determina la necesidad de regular mediante Ley de la Asamblea los criterios que han de regir las relaciones de empleo de los servidores públicos de la Administración Regional, con objeto de cumplir fielmente los dictados del Tribunal Constitucional”*.

A efectos prácticos, sin embargo, no se produjo un cambio importante en la composición del personal autonómico en cuanto a vínculos laborales se refiere, y se mantuvo el destacado peso del colectivo de personal laboral frente al funcionario, tanto por la presión sindical al respecto como por lo tardío de las propuestas concretas de funcionarización que decayeron con el cambio de legislatura y de formación política al frente de la Comunidad de Madrid.

Ejemplo de la consolidación de la importante presencia del personal laboral se encuentra en las ofertas de empleo público durante esta etapa (y que se reseñan más adelante), con más del 70% de las plazas convocadas correspondientes al citado vínculo laboral, así como en la creación de los denominados “puestos funcionales”, como puestos reservados a personal laboral que ejercen tareas directivas en sus respectivos ámbitos de trabajo.

Dejando en espera la cuestión de la funcionarización, a través de la Ley 5/1989 se daba respuesta a la sentencia del Tribunal Constitucional, pero no reconociendo como prioritaria la contratación de personal funcionario sino tan solo aludiendo a las relaciones de puestos de trabajo como instrumento técnico para la ordenación del personal, a través del cual se fijarían las condiciones de las relaciones de empleo. El artículo segundo, además, exceptuaba del criterio anterior al personal al servicio de las empresas públicas de la Comunidad, “*cuya relación de empleo será en todo caso de naturaleza laboral*”, y cuya importancia ya se avanzó en el apartado anterior al comentar la Ley de Administración Institucional.

Con la promulgación de esta ley se mantenía la línea de evolución, en cuanto a vínculos laborales se refiere, que había caracterizado ya desde sus orígenes a la Administración de la Comunidad de Madrid, a modo de sendero de dependencia que tiende a resistirse a modificaciones impuestas desde instancias externas a la propia organización.

En las disposiciones adicionales de la Ley 5/1989 se introducían, además, una serie de medidas para dar ciertas garantías de seguridad a los colectivos de empleados laborales que pudiesen verse afectados por cambios en la naturaleza de los puestos que ocupasen, remitiendo al Consejo de Gobierno para que presentase un proyecto de ley de creación de los cuerpos y escalas de funcionarios precisos para “*la integración del personal laboral*”, además de regular un “*mecanismo selectivo adecuado para posibilitar el acceso del personal laboral a la condición de funcionarios*” y asegurar que “*la adscripción de un puesto de trabajo en las correspondientes relaciones de personal funcionario no implicará el cese del laboral que lo viniera desempeñando, teniendo derecho a permanecer en el mismo sin menoscabo de sus expectativas de promoción personal*”. También con esta norma se reforzaba la tendencia a unificar las condiciones de empleo de los distintos colectivos, instándose al Consejo de Gobierno a concluir el “*proceso de homologación salarial y clasificación profesional del personal al servicio de la Comunidad de Madrid*”.

Todo ello facilitó que se completara y extendiera, siguiendo la previsión de la normativa básica estatal y el desarrollo autonómico de la misma³¹, la implantación de las descripciones, análisis y valoraciones de puestos de trabajo, siguiendo una metodología diseñada por una consultora privada, que también se utilizó en otras administraciones autonómicas como la Generalitat de Catalunya. Siguiendo esta pauta común, la administración madrileña completó durante esta segunda etapa la construcción de sus “relaciones de trabajo”, aunque el modelo de descripción de puestos utilizado creó un instrumento más cercano a un catálogo de puestos que no a una verdadera relación de puestos de trabajo. La diferencia más importante entre ambos instrumentos es la profundidad y alcance de la descripción realizada, siendo el catálogo de carácter más enunciativo, descriptivo y genérico con relación a ciertos aspectos claves de la plaza, y

³¹ Decreto 96/1986, de 2 de octubre, sobre valoración y relaciones de puestos de trabajo de la Comunidad de Madrid.

menos analítico que la exposición que se incluye en la relación de puestos de trabajo. Todo ello permite indicar que la cumplimentación de la previsión normativa no se tradujo directamente en un cambio decisivo en la gestión de los recursos humanos, donde predominaba la lógica del modelo abierto o de cuerpos para el personal funcionario, destacando en esta etapa la proliferación de cuerpos especiales.

A pesar de no cambiar radicalmente el modelo de gestión de recursos humanos, la elaboración de las citadas relaciones de puestos permitió una mejor determinación de las necesidades cuantitativas y cualitativas de personal, aunque solo dentro del ámbito funcional puesto que dicho instrumento no se había extendido, en esta segunda etapa, al personal laboral.

El impulso de estos instrumentos de ordenación de la función pública no alterará, sin embargo, la presencia de importantes elementos de discrecionalidad política en la designación de los puestos directivos. Así, como comenta M. Villoria, *“la presencia de militantes socialistas fue masiva entre los altos cargos nombrados, y la tendencia general fue la de intentar que los puestos superiores de la jerarquía funcional también fueran ocupados con criterios de confianza política”* (2002: 19). El criterio alcanzaba hasta los jefes de servicio que, una vez aprobadas las relaciones de puestos de trabajo, quedaron sometidos al nombramiento por libre designación. A diferencia del referente estatal, en el caso de la Comunidad de Madrid no se estableció por ley que puestos excepcionalmente podrían ser provistos por libre designación, con lo que quedaba en manos de los elaboradores de las relaciones de puestos el decidirlo.

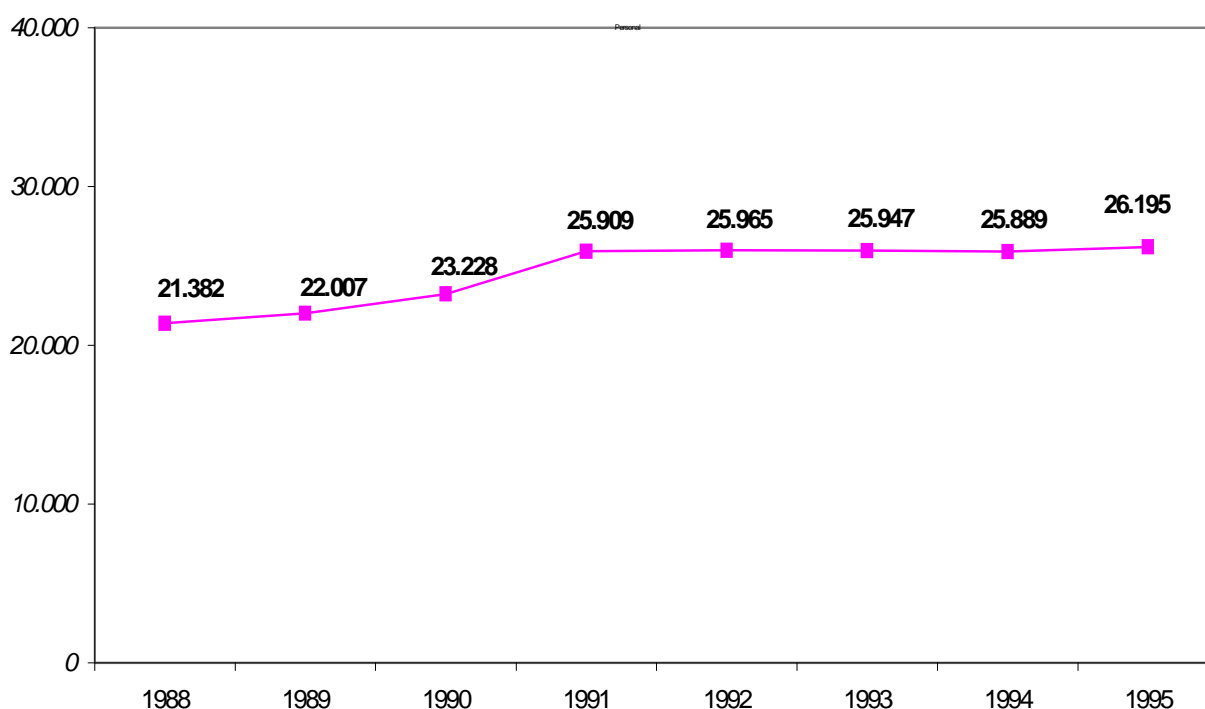
Acompañando las relaciones de puestos, también en esta segunda etapa de desarrollo del modelo de función pública se puso en marcha la aplicación de otros instrumentos de gestión orientados a avanzar en el objetivo de ordenar y unificar la gestión de recursos humanos de la administración madrileña. Datan de esta etapa la elaboración de diversas aplicaciones informáticas para la gestión como el S.I.G.E.P. (Sistema Integrado de Gestión de Personal), así como la elaboración de manuales de apoyo como el *Manual de procedimientos organizativos y de gestión de personal*.

Estos instrumentos se orientaban a introducir una mayor racionalidad y rigor técnico, con lo que se pretendía superar la fase inicial de “administración de personal”, esto es, de mera aplicación de los procedimientos operativos para asegurar el funcionamiento de la organización, y poder introducir criterios de “gestión de personal”, esto es, desarrollar un soporte que permitiese definir, a partir de una clarificación previa de los objetivos estratégicos, los instrumentos adecuados para su consecución. Resulta obvio que el éxito de la aplicación de los diferentes instrumentos de gestión requería de un claro enfoque estratégico en materia de personal, es decir, una política de recursos humanos conectada con los requerimientos del resto de políticas de la organización autonómica. Sin embargo, y como ya resulta habitual en nuestras administraciones públicas, más allá de orientaciones más o menos genéricas (como la idea de ordenar, unificar o homogeneizar la gestión de los empleados públicos), tampoco en la administración madrileña se definió una clara política de personal.

Lo que sí favorecieron los instrumentos orientados a ordenar y unificar la gestión de los recursos humanos fue una tendencia a la centralización, bajo la Dirección General de la Función Pública, de parte importante de los procesos clave que incidían en la vida profesional de los empleados públicos. Se superaba así una etapa inicial en la que las

consejerías, a través principalmente de la figura de los Secretarios Generales Técnicos, habían asumido una autonomía importante. La centralización permitió introducir cierto orden en el crecimiento de la Comunidad Autónoma, especialmente importante dado el carácter expansivo de esta fase y a la espera de recibir nuevos contingentes de personal asociados a nuevas competencias. La recepción de estos nuevos efectivos amenazaba con incrementar la diversidad de culturas administrativas, ya bastante compleja por la propia dinámica de diferenciación de las respectivas consejerías. Todo ello reforzaba la necesidad percibida desde la unidad central de personal de centralizar la gestión de los recursos humanos.

Gráfico IV.10. Plantilla de personal de consejerías y organismos autónomos (1988 - 1995).



Fuente: *Elaboración propia a partir de los datos facilitados por la Dirección General de Gestión de Recursos Humanos.*

En la línea de regularizar el funcionamiento de los procesos clave de gestión de recursos humanos, y atendiendo también a la recepción de personal funcionario proveniente de los traspasos de competencias, en esta etapa se desarrollaron las disposiciones para la provisión de puestos de trabajo con la promulgación de la Ley 4/1989, de 6 de abril³², vinculándolas con las relaciones de puestos de trabajo que debían establecer su naturaleza. En el mismo sentido se estableció la normativa adecuada para el personal interino mediante el Decreto 53/1989, de 20 de abril³³, dado su creciente número en

³² Ley 4/1989, de 6 de abril, de provisión de puestos de trabajo reservados a personal funcionario de la Comunidad de Madrid.

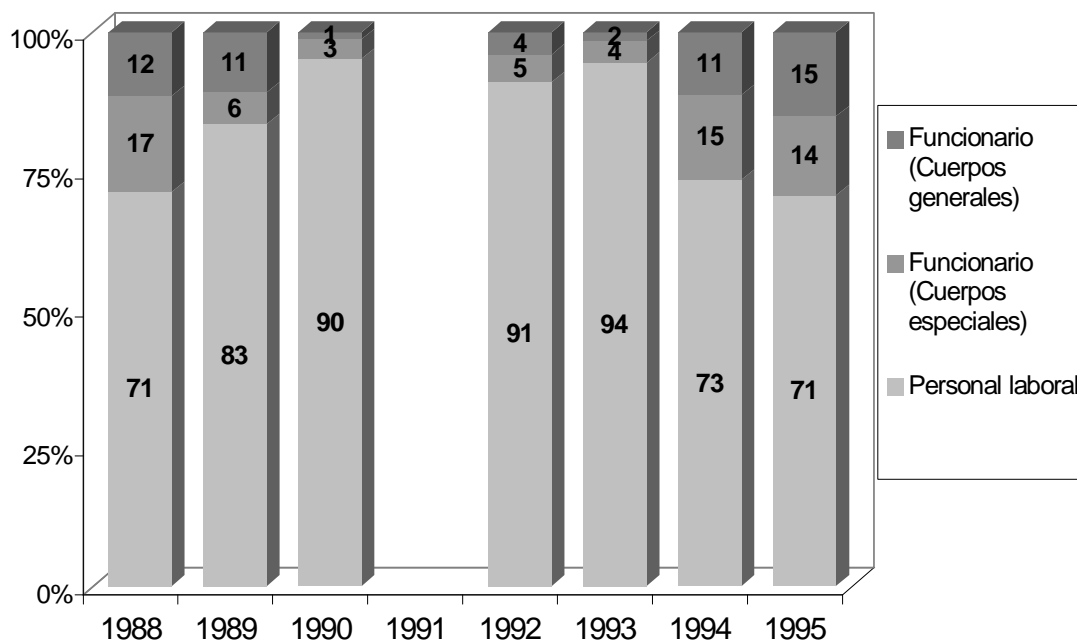
³³ Decreto 53/1989, de 20 de abril, por el que se dictan normas generales sobre procedimiento en convocatorias de provisión de puestos y selección de funcionarios interinos.

relación a la recepción de servicios donde la vinculación funcionarial era destacada (y para los cuales no se había transferido personal funcionario ni se habían convocado las correspondientes pruebas selectivas).

Complementando estas medidas, y también buscando la regularización del funcionamiento de la gestión de recursos humanos, en esta segunda etapa se inició la convocatoria regular de una oferta pública de empleo anual (con la única salvedad del ejercicio de 1991). Esta regularidad en la oferta de plazas resultaba fundamental para la consolidación de la institución autonómica en la medida que aportaba seguridad a los potenciales aspirantes, generando una imagen de estabilidad y de coherencia a lo largo del tiempo, permitiendo además renovar la plantilla mediante la incorporación de nuevos empleados públicos. Los procesos posteriores de socialización de las nuevas incorporaciones son otro elemento a considerar con relación a la consolidación institucional.

Del análisis de las ofertas de empleo público de esta etapa cabe reseñar la tendencia a reproducir el modelo inicial, en cuanto a la distribución de vínculos laborales se refiere. Así, en todas las convocatorias el contingente de plazas de personal laboral nunca representó menos del 70% del total, como se refleja en el siguiente gráfico (Gráfico IV.11).

Gráfico IV. 11. Vínculo laboral de plazas convocadas en las OEP, 1988-1995 (en %).

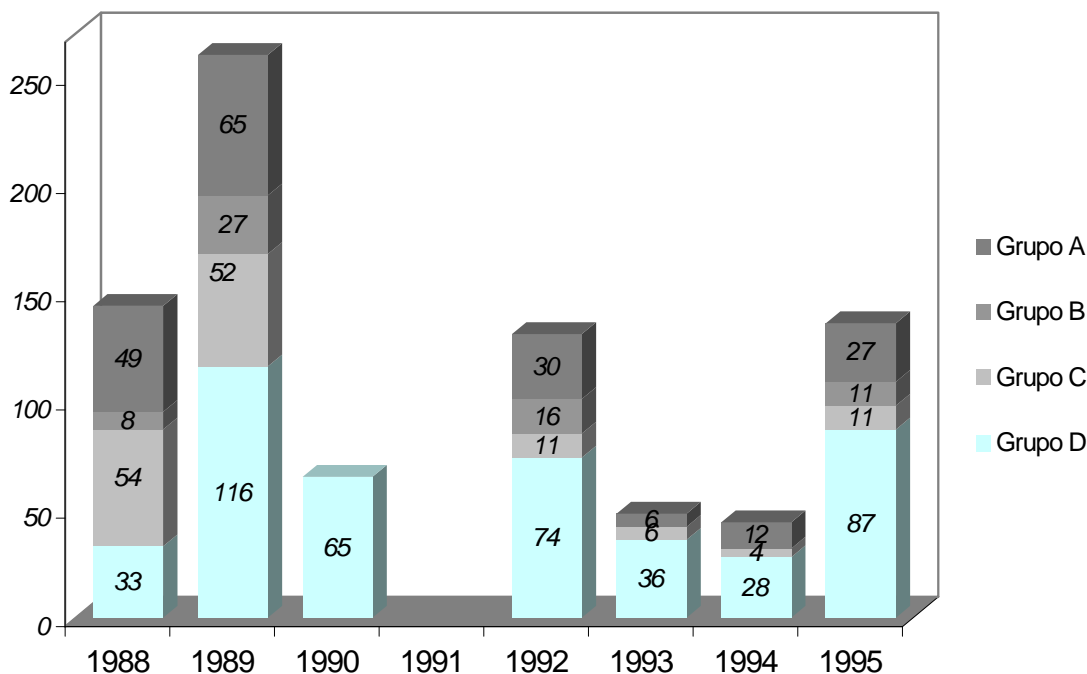


	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
OFERTA EMPLEO PÚBLICO								
Funcionarios (cuerpos generales)	144	260	65		131	48	44	136
Funcionarios (cuerpos especiales)	217	136	170		161	119	59	126
Personal laboral	888	1.985	4.670		2.938	2.815	283	627
Total de plazas convocadas	1,249	2,381	5,205		3,230	2,982	386	889

Fuente: Decretos de convocatoria de las Ofertas de Empleo Público de la Comunidad de Madrid (1988-1995): Decreto 72/1988, Decreto 54/1989, Decreto 50/1990, Decreto38/1992, Decreto56/1993, Decreto 27/1994, Decreto 26/1995.

De las plazas convocadas para el colectivo de personal funcionario, orientadas en buena medida a cubrir puestos de los servicios centrales de las distintas consejerías, resulta interesante identificar su distribución por grupos, a modo de indicador del perfil profesional que se buscaba. El siguiente gráfico (Gráfico IV.12) muestra dicha distribución en las siete ofertas de empleo público que se realizaron durante esta segunda etapa de desarrollo del modelo de función pública.

Gráfico IV. 12. Plazas de personal funcionario de los cuerpos de administración general convocadas en la OEP, 1988-1995 (por grupo de adscripción).



Fuente: Decretos de convocatoria de las Ofertas de Empleo Público de la Comunidad de Madrid (1988-1995): Decreto 72/1988, Decreto 54/1989, Decreto 50/1990, Decreto38/1992, Decreto56/1993, Decreto 27/1994, Decreto 26/1995.

Sin contabilizar las plazas de personal funcionario de los cuerpos especiales, las convocadas para los cuerpos de administración general se concentraron en los grupos D (auxiliar administrativo) y A (titulados superiores). Resulta especialmente relevante que en cinco de las siete convocatorias de empleo público de esta segunda etapa se mantuviese una oferta de plazas del grupo de titulados superiores por encima del 20% del total, continuando la tendencia iniciada en la oferta de empleo de 1986. Con ello se pretendía reforzar los servicios centrales de las unidades de gestión y cubrir así las carencias de unos procesos de traspasos de competencias que no contaron con la adecuada transferencia de perfiles específicos para el ámbito de gestión.

En paralelo a este proceso también cobraron importancia las actuaciones en materia de formación y socialización de los empleados públicos autonómicos. En este sentido cabe apuntar las actuaciones que sobre la materia se realizaron en el marco de la política de modernización que, a instancias de la Asamblea de Madrid y mediante un acuerdo aprobado en 1991, se impulsó para la administración madrileña.

Aunque se con un alcance más amplio que abarcaba ámbitos como las estructuras orgánicas y los procedimientos administrativos, la política de modernización incorporó un conjunto de medidas orientadas a incidir sobre los recursos humanos y sobre su sistema de gestión³⁴. En un interesante análisis de esta política modernizadora, M.

³⁴ Entre esta pluralidad de actuaciones, cabe apuntar, aunque con un carácter más cercano a la adaptación de la normativa estatal que a una verdadera modernización, la promulgación del Decreto 78/1993, de 26

Villoria (1994) destaca las siguientes actuaciones previstas en materia de formación y socialización de los empleados públicos de la administración madrileña:

- a) el desarrollo de políticas de acogida a los nuevos empleados, con la elaboración del manual denominado *Información al empleado público de nuevo ingreso de la Comunidad de Madrid*, como instrumento para formalizar la comunicación de los valores propios de una organización pública, al mismo tiempo que facilita el conocimiento de las características de su plaza y su actuación en el contexto administrativo en el que se encuentra,
- b) la formación en habilidades informáticas para los empleados públicos, para facilitar su preparación para la implantación masiva de las nuevas tecnologías
- c) el establecimiento de programas de cooperación científico-técnica con diversas instituciones públicas y privadas encaminadas a potenciar una línea de investigación en materia de gestión pública,
- d) la elaboración de planes anuales de formación, con la colaboración de las organizaciones sindicales, que pasaron de 5 cursos y 202 alumnos en 1987 a 363 cursos y 6.783 alumnos en 1993,
- e) la impartición de cursos de formación a directivos y cargos intermedios de la administración madrileña, con contenidos gerenciales, que abordaban cuestiones como la gestión estratégica de los recursos humanos, motivación y dirección de grupos y trabajo en equipo.

Cabe apuntar también la previsión de conectar los planes de formación con los procesos de selección interna, con el objetivo de garantizar la adecuada cobertura de las necesidades detectadas.

Para el desarrollo de estas actividades se creó, mediante la Ley 8/1991, de 4 de abril, el Instituto Madrileño para la Formación, un organismo orientado a promover las actuaciones en materia de formación, tanto externamente, coordinando la oferta formativa que ofrecía la Comunidad Autónoma³⁵, como internamente, para los empleados públicos de ésta. Lo extenso del ámbito de actuación favoreció, sin embargo, que la formación interna fuese delegada a la Dirección General de la Función Pública, como órgano que conectaba el desarrollo de las políticas de gestión de los recursos humanos (Villoria, 1994). Ello vino a reforzar la centralización de competencias en materia de personal en esta unidad, que se convirtió a finales de esta etapa en el referente, como mínimo en el ámbito formal, de las actuaciones emprendidas en este ámbito.

Sin embargo continuaron las presiones descentralizadas por parte de las consejerías, cada vez de mayores dimensiones y con mayor complejidad en su gestión a medida que recibían nuevas competencias y contingentes de personal. A modo de ejemplo, buena parte de la regulación actualmente vigente en materia de cuerpos especiales proviene de esta época de desarrollo de la administración autonómica. Los Decretos 90/1988, de 14 de julio, y 25/1989, de 9 de febrero, establecieron especialidades en diversos cuerpos de la función pública de la Administración de la Comunidad de Madrid. También durante esta etapa se aprobaron las normas que dieron origen a distintos cuerpos especiales, como la Ley 10/1991, de 4 de abril, base para la creación del Cuerpo de Técnicos

de agosto, por el que se procede a la adaptación de los procedimientos en materia de gestión de personal a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

³⁵ Desde ámbitos como la Consejería de Educación.

Auxiliares de Medio Ambiente, la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, Reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid, por la que se creaba la Escala de Técnicos de Finanzas, la Ley 14/1994, de 28 de diciembre, por la que se creaba el Cuerpo de Bomberos o la Ley 16/1995, que incorporaba a los Agentes Forestales. Con rango de decreto se establecían distintas disposiciones que afectaban a estos nuevos colectivos de empleados públicos, además de promulgarse reglamentos referidos a distintos colectivos del personal sanitario adscrito a la Administración de la Comunidad de Madrid.

Culminaba así la segunda etapa de conformación del modelo de función pública de la Administración de la Comunidad de Madrid, en la que se había puesto en marcha del entramado normativo definido en la etapa anterior con las principales leyes de articulación institucional. Se trató de una etapa en la que predominó más la ejecución y la implementación de normas y políticas que no la definición formal de las “reglas del juego”. Cabe apuntar, sin embargo, el importante grado de modificación que experimentaron las reglas formalmente establecidas al ser reinterpretadas para su aplicación. En ese proceso, las dinámicas efectivas de funcionamiento de la organización, las reglas informales, y la influencia de los valores y la cultura fueron elementos clave para explicar la redefinición de las instituciones, entendidas como las “reglas del juego” más allá de aquello establecido inicialmente en la normativa.

En esta etapa surgió una (formalmente) potente y centralizadora unidad de personal, la Dirección General de la Función Pública, que aún acumulando buena parte de las competencias efectivas sobre la materia, vio limitado su margen de maniobra tanto por la presión de las consejerías en plena fase expansiva con la recepción de nuevas competencias, recursos y personal, como por la presión de las organizaciones sindicales, cada vez más implicadas en la conformación del modelo de función pública autonómico. Para hacer frente a esa situación, desde la Dirección General de la Función Pública se impulsaron una serie de medidas orientadas a unificar y ordenar la gestión de los recursos humanos, preparando a la organización para la recepción del nuevo contingente de competencias y personal que se preveía para la siguiente etapa (en especial las educativas y las sanitarias).

Así, la fase final de esta segunda etapa se caracterizó, en lo que atañe a la gestión de los recursos humanos, por una cierta matización de los contenidos ideológicos previos para dar paso a un discurso que pretendía enmarcarse en las líneas modernizadoras que predominaron en las administraciones del contexto de referencia. En ese contexto se produce un cierto alejamiento respecto las organizaciones sindicales, que por ejemplo no se adhirieron a los acuerdos para la política de modernización.

Con el cambio de modelo, que dejaba atrás aquella organización intensiva en personal heredera de la Diputación Provincial para convertirse en una renovada organización con una importante actividad inversora y prestadora directa de servicios, se cambió también la cultura administrativa. Aunque en esos momentos fuera en el ámbito del discurso, con el énfasis en la modernización de las estructuras administrativas públicas y de su funcionamiento (con especial atención a los recursos humanos) se produjo también el cambio de una cultura productiva a una cultura más centrada en el control de los procesos y de preocupación por la calidad de los productos y servicios que se prestaban a los ciudadanos.

IV.3.4.- El análisis de la segunda etapa.

La segunda fase de desarrollo del modelo de gestión de recursos humanos y de la institución que lo caracteriza se corresponde con la denominada fase de “habitualización”. A lo largo de las dos legislaturas que abarca esta etapa no se produjeron cambios importantes en la normativa vigente sino que el énfasis se situó en su puesta en marcha. En la medida que las nuevas instituciones, más allá de que su plasmación formal en la legislación de la Comunidad de Madrid, tendieron a consolidarse en su aplicación práctica como un determinado estilo o manera de actuar para resolver los problemas asociados a la creciente complejidad de la administración autonómica, se puede hablar de “habitualización” del nuevo entramado institucional para la gestión de los recursos humanos.

Con el proceso de aplicación práctica de las normas establecidas en la etapa inicial, los rasgos más destacados de esta segunda etapa fueron la normalización, la estabilidad y la consolidación de un modelo que, tan solo a finales del periodo, se intentó modificar con la introducción de iniciativas modernizadoras. Con este proceso se estaban modificando los contenidos de las normas, a través de su necesaria interpretación, creándose una serie de “reglas del juego” que, con mecanismos de *decoupling* o desacople, contribuyeron a configurar un determinado estilo en lo que se ha denominado “función pública autonómica” como institución.

Un elemento clave del proceso fue la centralización del ámbito de gestión de los recursos humanos, mediante el refuerzo de la Dirección General de la Función Pública, y mediante la introducción de mecanismos de racionalización y control como las Relaciones de Puestos de Trabajo o las bases de datos informatizadas para la gestión del contingente de personal.

En la reorganización de la Dirección General de la Función Pública realizada a inicios del periodo (en noviembre de 1987), con su adscripción a la Consejería de Hacienda, se centralizaban de nuevo las esferas de organización y de gestión de recursos humanos. Con una estructura que utilizaba de nuevo denominaciones propias de la originaria Diputación Provincial como las Direcciones de Servicios, la renovada Dirección General de la Función Pública se desplegaba en dos ámbitos básicos de actuación: la planificación/organización (manteniendo el servicio de reforma administrativa), y la gestión de personal (denominación incluida por primera vez con ese rango orgánico). Dentro de los servicios adscritos a esta última cabe destacar el Servicio de Negociación Colectiva, como referente de la importancia de la actividad de interlocución con las organizaciones sindicales en el conjunto de la gestión de los recursos humanos. Modificaciones posteriores de la estructura orgánica (en 1990 y en 1993) transformaron las Direcciones de Servicios en Subdirecciones Generales, adoptando la nomenclatura propia de la Administración General del Estado, en la línea de dinámicas de isomorfismo mimético favorecido por el propio proceso de transferencias.

En la nueva organización destacó la Subdirección General Relaciones Laborales, tanto por el rango orgánico como por su despliegue. El reflejo orgánico de este ámbito de actividad resulta de nuevo indicativo de la importancia de las organizaciones sindicales en el desarrollo de la actividad impulsada desde la Dirección General de la Función

Pública. De hecho, el perfil del Director General que ocupó el cargo durante la segunda legislatura (la primera parte de esta segunda fase de desarrollo), proveniente del derecho laboral, refleja también la importancia de la interlocución con las centrales sindicales. Durante esta etapa las organizaciones sindicales mantuvieron una estrategia de unidad de acción frente a la Comunidad, consolidando su posición en la red de actores vinculados al sistema de función pública. Como uno de los resultados de esta influencia cabe reseñar el impacto de la *Propuesta Sindical Prioritaria* que comportó, entre otros, un destacado incremento de la partida del capítulo I de gastos de personal.

En todo caso, tanto los cambios en la estructura orgánica como la estrategia de negociación desarrollada en el marco del proceso de consolidación y concreción de la nueva institución, apuntaban a reforzar la centralidad de la Dirección General de la Función Pública como interlocutor único con las organizaciones sindicales. Con ello se pretendía superar una etapa inicial caracterizada por cierta dispersión en las relaciones laborales, donde distintas consejerías negociaban por separado con los representantes sindicales. Se introducía así una unidad de acción desde la administración autonómica, que afianzaba su posición a través de una reforzada unidad central que debía integrar las actuaciones emprendidas en materia de función pública.

En la misma línea de consolidación institucional, y como claro indicador del proceso de habitualización, durante esta segunda etapa se regularizó la convocatoria periódica (con la única salvedad de 1991) de las ofertas de empleo público. Este proceso supuso la continuación de las dinámicas de sendero de dependencia que venían a reproducir, en cuanto a vinculación laboral se refiere, la distribución inicial del contingente de empleados públicos. Entre el 70 % y el 90 % del total de plazas ofertadas correspondían a personal laboral, mientras que, de entre las plazas de funcionarios de administración general, la mayor parte correspondían a los grupos D y A, siguiendo el esquema de la etapa inicial.

El impacto de las dinámicas de sendero de dependencia en la reproducción de los vínculos laborales del contingente de personal de la Comunidad de Madrid resulta más importante si se atiende a la presión realizada desde organismos externos. Resulta significativa la intervención del propio Tribunal Constitucional en la línea de homogeneizar la vinculación de los empleados públicos, con las primeras sentencias estableciendo que los puestos de trabajo de las administraciones públicas debían ser desempeñados por funcionarios, siendo excepcionales otras vinculaciones como la de carácter laboral. Este proceso, que puede caracterizarse en términos de isomorfismo institucional coercitivo, tuvo un impacto normativo con la promulgación de la Ley 5/1989 referida a las relaciones de empleo del personal al servicio de la Comunidad de Madrid, pero la respuesta efectiva de la institución se produjo en clave de dinámicas de desacople, manteniendo constante la línea de contratación previa, en lo que a vínculos laborales de las plazas ofertadas se refiere.

En el propio gobierno autonómico, las presiones para la configuración de la institución denominada “función pública autonómica” fueron modificándose a lo largo de la etapa. Si en unos inicios, y asociado a los gobiernos en minoría, se destacaban los valores como la neutralidad de la administración pública y de sus empleados independientemente de su componente ideológico, en fases posteriores se reprodujo, aunque con menor intensidad, las referencias a la racionalidad y eficacia de los gastos

públicas (en lo que puede implicar para la gestión de recursos humanos), vinculadas a la iniciativa modernizadora.

Sin embargo, lo que realmente modificó la tendencia iniciada en la etapa anterior fue la ampliación competencial de autonomía madrileña, en la línea del conjunto de comunidades autónomas del artículo 143 de la Constitución, que tuvo como reflejo normativo más importante la modificación del Estatuto de Autonomía con la Ley Orgánica 10/1994. Ello supuso un cambio en los planteamientos de la fase anterior, centrados en la mejora de la gestión a partir de un techo competencial definido y alcanzado en su mayor parte, para dar paso a unos planteamientos de carácter más expansionista, centrados en preparar a la organización para recepcionar los contingentes de empleados públicos asociados a la asunción de las nuevas competencias transferidas o en proceso de transferencia.

En este marco, y a finales de la etapa, se introdujo también la presión modernizadora, siguiendo dinámicas de isomorfismo institucional de carácter mimético con los procesos impulsados en otras administraciones, especialmente la del Estado. El surgimiento y desarrollo de la autonomía madrileña en un momento en que las grandes administraciones estatales del entorno de referencia iniciaban importantes procesos de reforma y modernización, favoreció la asunción del discurso. Ello se justificaba en parte por la necesidad de revisar los esquemas organizativos heredados o copiados de las administraciones de las que se recibían competencias y personal, pero también en el ámbito simbólico obedecía a la necesidad de presentarse como una administración que desde su reciente creación se planteaba su propia reforma. El cambio de equipo de gobierno en la siguiente etapa, sin embargo, impidió el desarrollo efectivo de los planes de modernización diseñados a finales de esta segunda etapa, dando lugar a un cambio en las actuaciones en materia de gestión de los recursos humanos.

IV.4.- La tercera etapa (1996-1998): cambio de gobierno y contención del crecimiento.

La consideración de esta tercera etapa de desarrollo del modelo de función pública vino presidida por el cambio en la formación política al frente del Gobierno de la Comunidad de Madrid. Aunque las elecciones se realizaron en mayo de 1995, según la fecha y el impacto de las diversas actuaciones emprendidas en materia de gestión de recursos humanos se ha considerado oportuno dividir las entre las dos etapas (por ejemplo, el presupuesto para 1995 se aprobó bajo gobierno socialista, al igual que la oferta de empleo público para ese año).

A lo largo de los primeros años de la IV legislatura las actuaciones en materia de gestión de recursos humanos se caracterizaron por la contención del crecimiento, siguiendo las directrices marcadas desde el Gobierno del Estado en el marco del proceso de ajuste para alcanzar los criterios de convergencia europea y para afrontar la crisis económica. En este contexto surgió con fuerza una línea de actuación que, separada del ámbito de función pública, centralizó y orientó buena parte de la política modernizadora de la Comunidad de Madrid: la calidad de los servicios. Con ello se separaron definitivamente las competencias de personal de las más vinculadas a la gestión organizativa, en una línea que se ha mantenido hasta la actualidad.

La evolución de la Dirección General de la Función Pública durante este periodo se caracterizó por una importante inestabilidad, con cambios de titularidad del cargo de Director General, y con cambios de estructura, con una alta variabilidad en la denominación de los servicios, principal nivel de división funcional a partir de la supresión de las subdirecciones generales.

Superados los condicionantes externos de la política de personal que marcaron la contención del crecimiento, y con la estabilización de una estructura básica para el ámbito, se inició una nueva etapa de configuración del modelo de función pública autonómico.

IV.4.1.- El contexto de referencia.

Tras las elecciones de mayo de 1995 el Partido Popular alcanzaba la mayoría absoluta para gobernar la Comunidad de Madrid y Alberto Ruiz-Gallardón accedía a la presidencia. Se iniciaba así una nueva etapa de gobiernos de mayorías absolutas que abarcaría la IV y V legislaturas. Con tan solo un breve lapso de tiempo entre 1995 y 1996, de nuevo el partido gobernante en la Comunidad Autónoma coincidió de nuevo, y durante ambas legislaturas, con el partido en el Gobierno del Estado. Una coincidencia que, al igual que en las etapas anteriores, incidió en el desarrollo de determinadas líneas de actuación en política autonómica (como la propia de los recursos humanos en lo que afecta a bases normativas y a contención del gasto), marcadas por las directrices estatales.

Con un enfoque marcadamente diferenciado de la etapa anterior, los primeros años de esta tercera etapa se vieron condicionados por la presión por el acceso a la fase definitiva de la Unión Europa y por el contexto de crisis económica, con lo que se planteó la restricción en el gasto público, concentrando los esfuerzos en fortalecer las políticas de promoción del empleo y las políticas sociales, aunque mantenían su peso las materias de infraestructura y transportes, vivienda y las políticas de reequilibrio territorial.

Todo ello en un contexto de recepción efectiva de las nuevas competencias traspasadas en virtud de la reforma estatutaria realizada a finales del periodo anterior. En este proceso se introdujo con vigor el concepto de “calidad” a modo de valor guía que caracterizó la mayor parte proceso de modernización de esta etapa. La exposición de motivos de la Ley 20/1995, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 1996, apuntaba que *“al objeto de materializar este cambio en la titularidad del ejercicio de las nuevas competencias (...) (ofrecer) una mayor calidad de los servicios prestados al ciudadano, y todo ello de forma eficaz y a un coste razonable”*.

En la misma línea, en el Debate sobre el Estado de la Región de 1996 el presidente Ruiz-Gallardón señaló que *“en lo que atañe a las relaciones de la administración con los ciudadanos (...) la comunidad de Madrid ha asumido el compromiso de tratar al ciudadano como cliente, y, por tanto, bajo criterios de calidad total”* (citado por Delgado, Del Campo y López Nieto, 1999: 126). Esta argumentación se planteaba

claramente en la exposición de motivos de la Ley 24/1997, de 26 diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 1998:

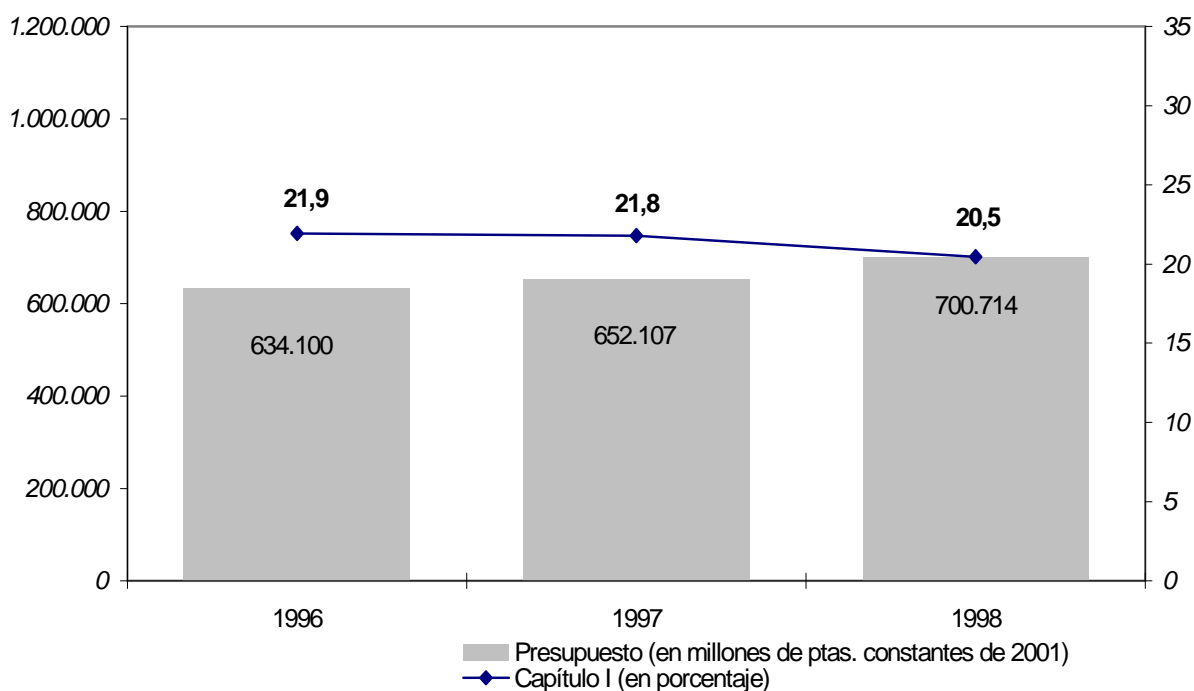
“La introducción de un concepto de Calidad en los servicios públicos de la Administración está exigiendo un profundo proceso de cambio en su funcionamiento y gestión, incrementando extraordinariamente el nivel de exigencia de la Administración regional, teniendo como referente prioritario las demandas de los ciudadanos que se transforman en clientes que pagan sus impuestos a cambio de unas prestaciones que desean recibir con unos estándares de calidad razonables para el coste que están sufragando”.

Se planteaba así la prestación de servicios de calidad a los ciudadanos, a través de una gestión eficaz y eficiente, como mecanismo de legitimación del gobierno autonómico para asumir nuevas competencias. La Ley de presupuestos de 1997 también apuntaba, en el mismo sentido, que *“la Comunidad de Madrid encuentra su mejor justificación en proporcionar un servicio público eficaz y de calidad a sus ciudadanos”* (Ley 14/1996, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 1997).

La introducción del concepto de “calidad de los servicios” se enmarcó en la recuperación del tema de la gestión y del funcionamiento de la administración en el discurso oficial del nuevo equipo directivo del gobierno autonómico que, en la misma exposición de motivos de la Ley de presupuestos de 1996 (Ley 20/1995, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 1996), destacaba como instrumento de apoyo al desarrollo autonómico *“la eficacia de una gestión equilibrada, austera, solidaria y comprometida con la sociedad”.*

Como indicador referido a esta mejora en la eficiencia se presenta la progresiva reducción del importe del capítulo I en unos presupuestos que mantenían una tasas de crecimiento positivas (de entre el 3% y el 7%) (Gráfico IV.13). Aunque la evolución de la partida de gastos de personal esta relacionada con la conformación del modelo de administración y no indica directamente una mejora de la eficiencia, sí resulta relevante al combinarla con la evolución del número de empleados públicos que, durante esta etapa y tal como figura en un gráfico posterior (Gráfico IV.15), se mantuvo estable e incluso con una ligera reducción en 1997. En todo caso cabe añadir que para la evolución del capítulo I también fue importante la presión ejercida por parte del Gobierno del Estado mediante la congelación salarial impuesta al conjunto de los empleados públicos.

Gráfico IV. 13. El capítulo I en los presupuestos de la Comunidad de Madrid (1996-1998).



Fuente: Leyes de Presupuestos de la Comunidad de Madrid (1996-1998).

La combinación de estas dos orientaciones, la de introducción de la calidad de los servicios y la del énfasis en la contención del gasto y la mejora del funcionamiento de la administración pública, marcaron el desarrollo de la gestión de los recursos humanos durante esta tercera etapa de desarrollo del modelo de función pública.

IV.4.2.- La estructura organizativa vinculada a la gestión de recursos humanos.

El cambio de la formación política al frente del Gobierno autonómico se tradujo, al cabo de poco más de un mes de las elecciones, en una reestructuración de las consejerías de la Administración de la Comunidad de Madrid. El decreto que desarrollaba la organización de las nuevas consejerías, en lo que a órganos superiores se refiere, introdujo un importante cambio en la estructura orgánica de la administración madrileña: la supresión de las subdirecciones generales. Este nivel jerárquico, que había aparecido en la estructura administrativa de la Comunidad de Madrid en la etapa anterior (en abril de 1989), se suprimió en la tercera etapa en el marco del cambio de equipo directivo en la administración autonómica y de un discurso de contención del gasto, que abogaba por una gestión equilibrada y austera. La argumentación se realizaba en los siguientes términos:

“Finalmente, se suprimen las Subdirecciones Generales actualmente existentes en la Administración de la Comunidad de Madrid, como medida de racionalización organizativa y de contención del gasto público, si bien la supresión efectiva de las mismas se traslada al momento de cese de los titulares

de aquéllas” (exposición de motivos del Decreto 84/1995, de 1 de julio, por el que se modifican las estructuras de varias Consejerías).

La Ley 18/1995, de 1 de diciembre, que modifica la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad, consolidó la extinción del citado nivel orgánico argumentando en su exposición de motivos que:

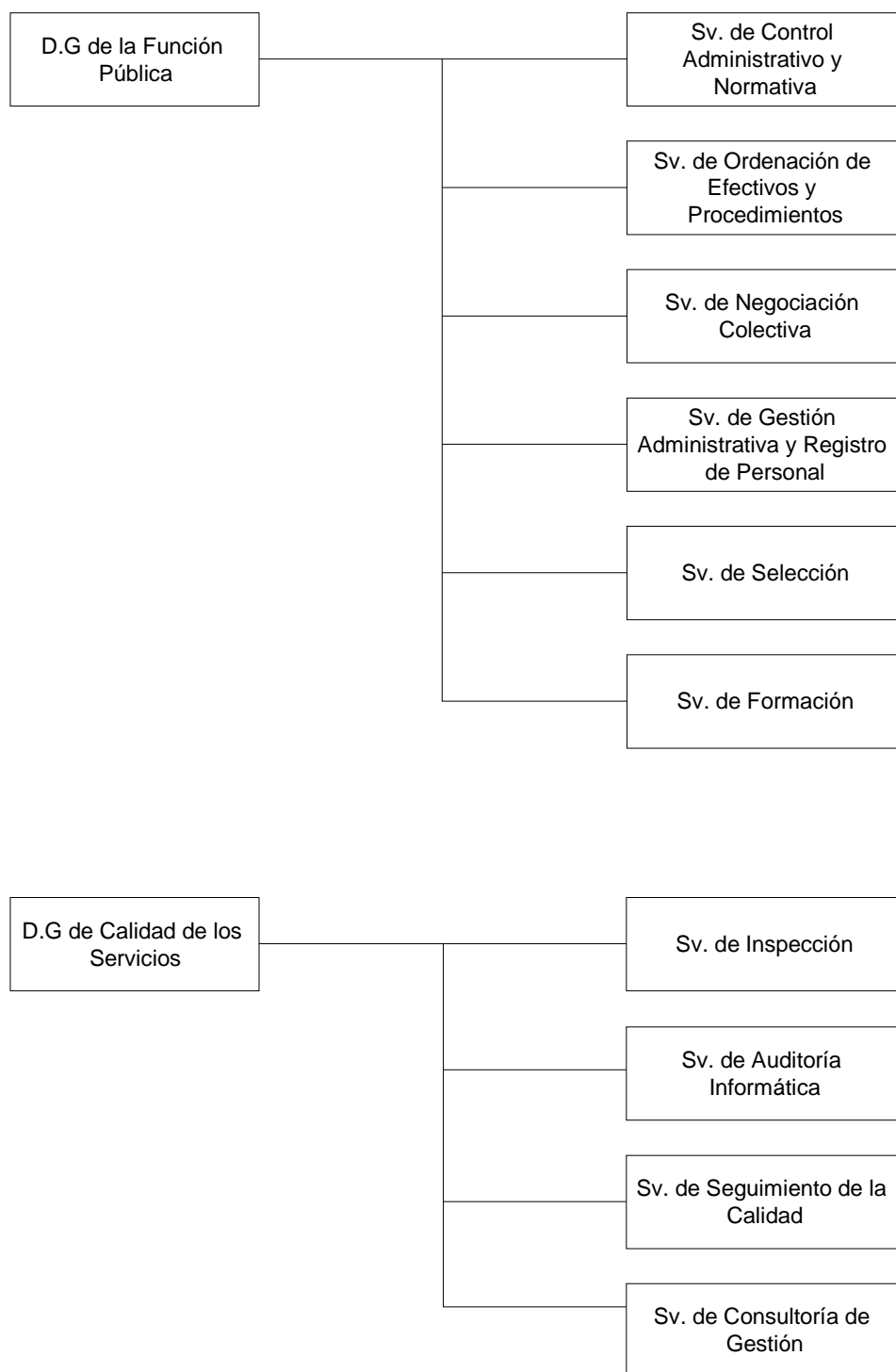
“Los objetivos económicos de contención del gasto y reducción del déficit público, así como criterios de racionalización organizativa, condujeron a que, mediante el Decreto 84/1995, de 1 de diciembre, se redujese el número de Consejerías existente en la Comunidad de Madrid y se suprimiesen las Subdirecciones Generales como órgano administrativo de carácter político, pues la reducción del número de altos cargos supone un ahorro en gastos corrientes además de una medida de profesionalización de la función pública autonómica. En consecuencia, resulta necesario adecuar la vigente Ley de Gobierno y Administración a la nueva realidad organizativa de la Administración de la Comunidad de Madrid”.

La supresión de las subdirecciones generales, consideradas en la Comunidad de Madrid como órgano administrativo de carácter político, asociado a la categoría de alto cargo, comportó un cierto aplanamiento de las estructuras que, con la complejidad creciente asociada al proceso de recepción de competencias y contingentes de personal, comenzaron a crecer horizontalmente siguiendo criterios de división funcional.

Esta modificación estructural, al nivel de toda la administración autonómica, impactó directamente en la unidad central de gestión de recursos humanos, la Dirección General de la Función Pública, que además se vio afectada por la creciente importancia del discurso de la calidad de los servicios. El reconocimiento de la prioridad otorgada a la idea de calidad se reflejó en la creación de la Dirección General de Calidad de los Servicios mediante el Decreto 84/1995, de 1 de julio, que la adscribió a la Consejería de Hacienda. Esta nueva unidad tomaba parte de las anteriores competencias que detentaba la Dirección General de la Función Pública en materia de organización, para darles una nueva orientación.

Con ello se produjo, en septiembre de 1995, una primera división de la concepción anterior del ámbito de la función pública, separándose la gestión de los recursos humanos de las materias vinculadas a organización. El organigrama resultante se refleja en el siguiente gráfico (Gráfico IV.14).

Gráfico IV. 14. Organigrama de las unidades vinculadas a la gestión de recursos humanos. Septiembre de 1995 (vigente hasta 1999, pero con modificaciones en 1996, en 1997 y en 1998).



Fuente: Decreto 239/1995, de 14 de septiembre, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Hacienda, modificado por el Decreto 135/1996, de 26 de septiembre, por el Decreto 113/1997, de 18 de septiembre, por el que se aprueban las competencias y la estructura orgánica de la Consejería de Hacienda, por el Decreto 126/1998, de 2 julio y por el Decreto 76/1999, de 27 de mayo.

En el esquema conjunto resultante, la Dirección General de Calidad de los Servicios asumió con una nueva orientación las actividades vinculadas a los ámbitos de planificación y organización, mientras que en la Dirección General de la Función Pública se mantenían, como ámbitos destacados, la negociación colectiva, la selección y la formación, complementados con el resto de actividades asociadas a la gestión y administración de personal (control administrativo y normativa, ordenación de efectivos y procedimientos, y gestión administrativa y registro de personal).

Si lo destacado de la reestructuración fue la separación del ámbito organizativo asociado al emergente discurso de la calidad, en el ámbito de la gestión de los recursos humanos predominó la continuidad del esquema organizativo básico de la etapa anterior, aunque se inició un proceso de importantes cambios en el número y denominación de los servicios, principal órgano de división funcional después de la supresión de las subdirecciones generales.

En ese contexto de variabilidad se creó, mediante la Ley 15/1996, de 23 de diciembre, del Instituto Madrileño de Administración Pública (IMAP), como organismo autónomo adscrito inicialmente a la Consejería de Hacienda, y que asumió las competencias de formación y, parcialmente, de selección (en la realización de pruebas selectivas) de los empleados de la Comunidad de Madrid, además de cooperar al efecto con la administración local. Seguía con ello el modelo de escuelas de formación tanto del Estado (modelo INAP) como de otras comunidades autónomas (como el caso de la Escuela de Administración Pública de Cataluña). La creación del IMAP, que más tarde se adscribió a la Dirección General de la Función Pública, impactó también sobre la estructura de esta unidad, incidiendo especialmente en el Servicio de Formación y el Servicio de Selección, los más cercanos a su ámbito de actividad.

Los servicios dependientes de la Dirección General de la Función Pública experimentaron numerosas modificaciones durante el último periodo de esta tercera etapa, tanto en lo que se refiere a su número como a su denominación. Muestra de ello son los diferentes decretos que, en un breve lapso de tiempo, se promulgaron para introducir cambios en la estructura de la Dirección General. Con una periodicidad casi anual, se modificó la estructura orgánica de la Dirección General de la Función Pública mediante el Decreto 135/1996, de 26 de septiembre, que modificaba el Decreto 239/1995, de 14 de septiembre, el Decreto 113/1997, de 18 de septiembre, por el que se aprueban las competencias y la estructura orgánica de la Consejería de Hacienda, el Decreto 126/1998, de 2 julio y el Decreto 76/1999, de 27 de mayo.

Esta variabilidad en la estructura era el reflejo de la inestabilidad que caracterizó el primer periodo de esta tercera etapa, reflejado también en la propia unidad central de gestión de los recursos humanos y en las actuaciones que ésta emprendió. Precisamente en este contexto de incertidumbre es donde el papel de las instituciones destaca con mayor claridad, favoreciendo la reproducción de valores y dinámicas de trabajo ante la ausencia de una orientación marcada por la dirección política responsable en la materia. En un contexto altamente institucionalizado, la falta de directrices por parte de la dirección puede ser fácilmente suplida por las propias instituciones, que informan a los agentes implicados sobre cómo actuar y sobre lo que se espera de ellos. Y lo más importante, superada la fase de incertidumbre, la nueva dirección encontrará serias

dificultades para alterar las dinámicas de trabajo iniciadas e institucionalizadas, debiendo acudir a estrategias de medio y largo plazo para su transformación.

IV.4.3.- Las características del modelo de gestión de recursos humanos.

La alta variabilidad en las estructuras orgánicas se correspondió con una importante rotación de los titulares del puesto de Director General de la Función Pública. En los años que cubrieron esta tercera etapa la Dirección General tuvo tres titulares distintos, de los cuales los dos primeros permanecieron en el cargo de aproximadamente un año y menos de año y medio respectivamente. Ello dio paso, a finales de la etapa definida, a la estabilización de la unidad tanto en lo que se refiere a estructura como, tanto o más importante, al titular de la misma, que se mantiene hasta la actualidad.

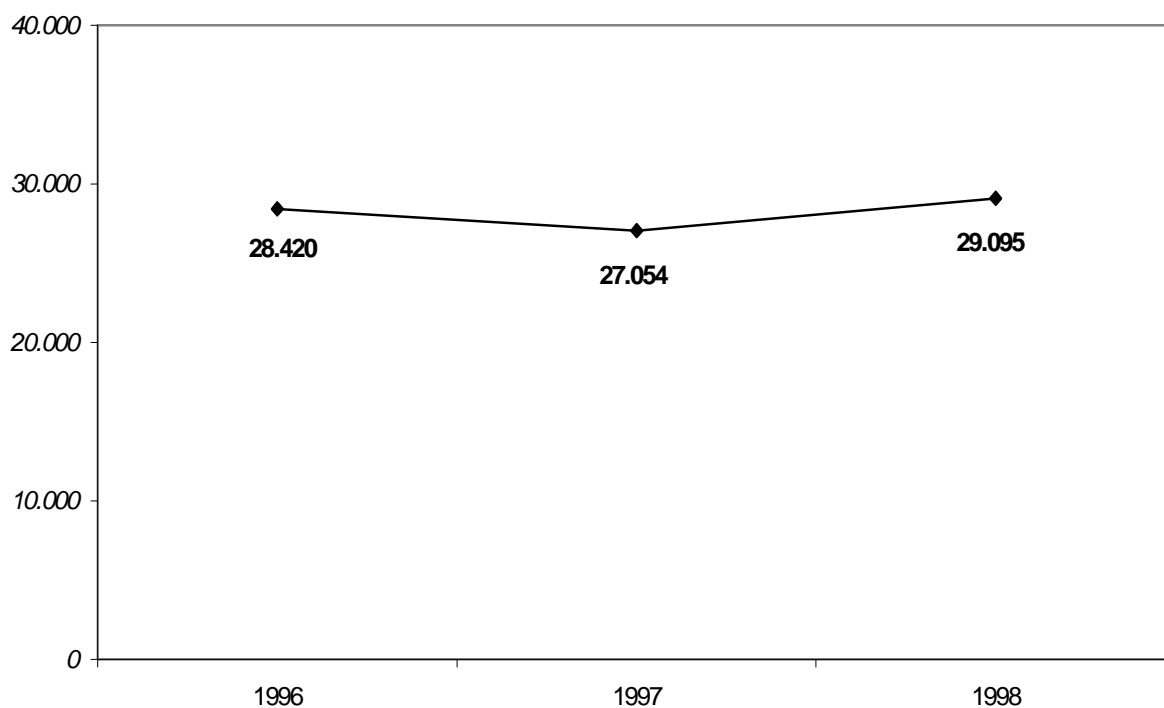
Además de la rotación de los máximos titulares de estas unidades, derivada del cambio en la formación política al frente de la Comunidad, se mantuvo el modelo politizado de nombramientos en los puestos superiores de la escala funcionarial que se había iniciado en las etapas anteriores (Villoria, 2002). La necesidad de cambiar las cúpulas administrativas vinculadas al gobierno precedente facilitó el mantenimiento de criterios políticos en la provisión de los citados puestos. Esta inestabilidad favoreció el avance de los miembros del Cuerpo de Técnicos Superiores que, por su carácter funcionarial, se consolidaban en las unidades centrales de la administración autonómica y, a finales de esta misma etapa, accedían a posiciones destacadas de la esfera político-administrativa.

En lo referente a los ámbitos de gestión, los primeros momentos de la tercera etapa se caracterizaron por la continuidad con la etapa anterior, replicando un escenario donde el papel de las organizaciones sindicales seguía siendo muy relevante para la evolución del modelo de función pública. Las centrales sindicales más importantes, UGT y CCOO, mantenían la estrategia de la unidad de acción, contando con el diálogo por parte de los responsables de la administración autonómica, que optaron por mantener la línea de paz social iniciada por el gobierno anterior.

Las actuaciones destacadas en materia de gestión de recursos humanos siguieron el influjo de contención del gasto público impuesto desde el Gobierno del Estado en el marco del cumplimiento de los criterios de convergencia europea. Estas consignas se tradujeron, para el caso de la Administración de la Comunidad de Madrid, tanto la congelación salarial de los empleados públicos como la contención del crecimiento de la plantilla de personal. Muestra concreta de ello, la exposición de motivos de la Ley de Presupuestos del año 1997 indicó que *“las retribuciones de los altos cargos y del personal al servicio de la Comunidad de Madrid no experimentarán variación alguna con respecto a las correspondientes a 1996, ni se incrementará la plantilla más allá del 25 por 100 de la reposición de efectivos”*.

El reflejo de esta política en el crecimiento de la plantilla de empleados públicos de la Comunidad de Madrid se puede observar en el siguiente gráfico (Gráfico IV.15).

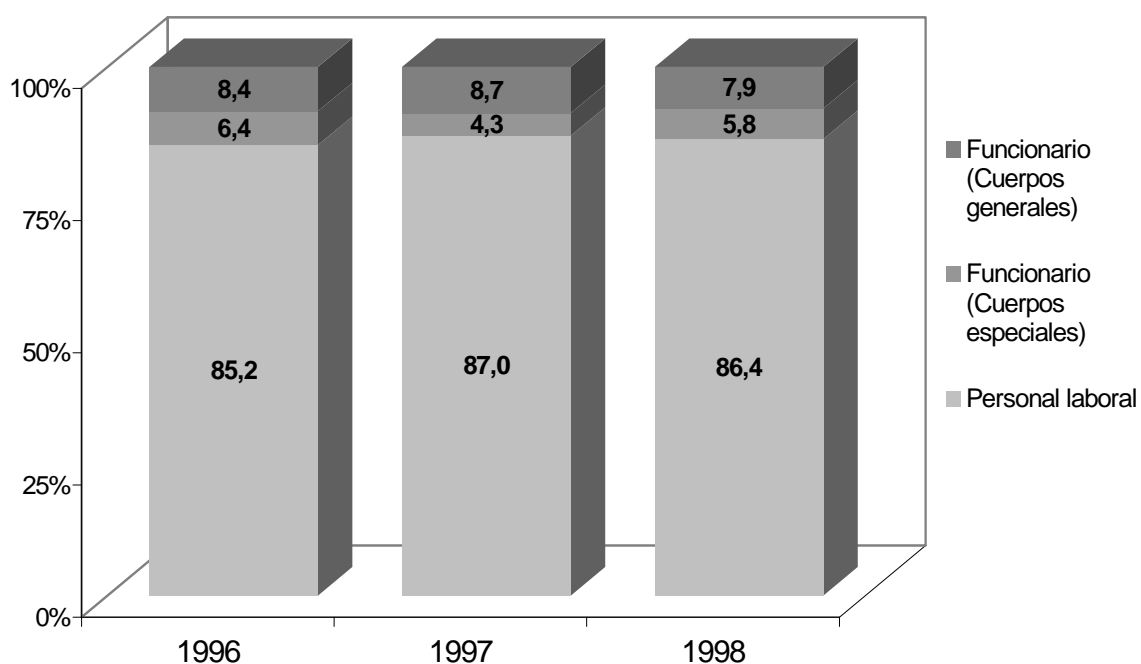
Gráfico IV.15. Plantilla de personal de consejerías y organismos autónomos (1996-1998).



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos facilitados por la Dirección General de Gestión de Recursos Humanos.

Las ofertas de empleo público realizadas durante esta tercera etapa destacaron por la tendencia a la reducción, en el marco de contención del crecimiento del empleo público hasta la no sustitución de las bajas producidas en cada ejercicio. Su composición porcentual, sin embargo, mantuvo el esquema previo con el predominio del personal laboral, en cuotas superiores al 80% de las plazas ofertadas, tal como se refleja en el siguiente gráfico (Gráfico IV.16).

Gráfico IV. 16. Vínculo laboral de plazas convocadas en las OEP, 1996-1998 (en %).

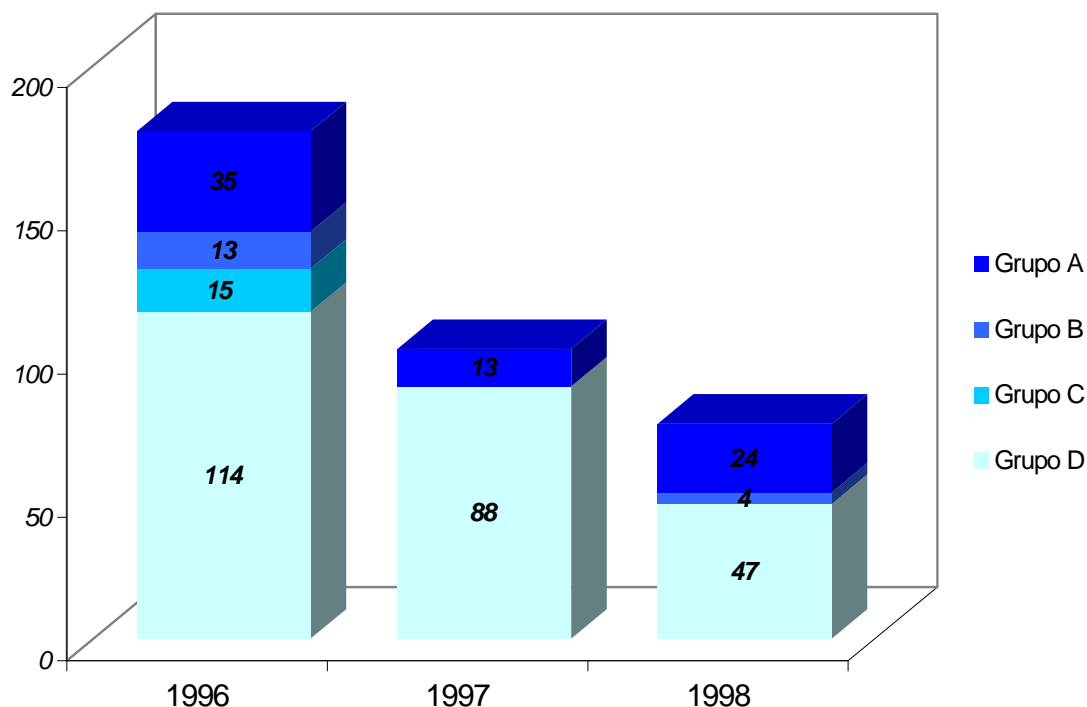


OFERTA EMPLEO PÚBLICO	1996	1997	1998
Funcionarios (cuerpos generales)	177	101	75
Funcionarios (cuerpos especiales)	135	50	55
Personal laboral	1.800	1.008	823
Total de plazas convocadas	2.112	1.159	953

Fuente: Decretos de convocatoria de las Ofertas de Empleo Público de la Comunidad de Madrid (1996-2002): Decreto 50/1996, Decreto 134/1997 y Decreto 70/1998.

En la misma línea evolucionó la composición del conjunto de plazas ofertadas para el personal funcionario de los cuerpos de administración general, tanto por su volumen en constante reducción como por la tendencia a reforzar los grupos superior y auxiliar administrativo (A y D). Así, las plazas convocadas para el grupo A representaron, en los ejercicios 1996, 1997 y 1998, el 20%, el 13% y el 32% respectivamente, mientras que ni el grupo de titulados medios (grupo B) ni el de los administrativos (grupo C) llegaron a representar más del 8,5% de las plazas en ninguna de las tres ofertas que se realizaron en esta etapa. El siguiente gráfico(Gráfico IV.7) muestra los datos en términos absolutos.

Gráfico IV. 17. Plazas de personal funcionario de los cuerpos de administración general convocadas en la OEP, 1996-1998 (por grupo de adscripción).



Fuente: Decretos de convocatoria de las Ofertas de Empleo Público de la Comunidad de Madrid (1996-1998): Decreto 50/1996, Decreto 134/1997, Decreto 70/1998.

Otras actuaciones destacadas en materia de recursos humanos se reflejaron en la reordenación de los cuerpos y escalas establecidas por la Ley de la Función Pública madrileña (Ley 1/1986), “en atención tanto a las nuevas competencias asumidas como a la necesidad de racionalizar la estructura de Cuerpos de esta Administración a fin de adaptarla a las nuevas exigencias sociales y a los cambios experimentados en la ordenación interna de la Función Pública autonómica” (Ley 26/1998, de 28 diciembre, de medidas fiscales y administrativas). Esta actuación supuso modificar la estructura inicial de cuerpos, algunos de ellos declarados a extinguir, pero también supuso el refuerzo de la lógica de modelo abierto de función pública frente a la opción que postulaba el modelo cerrado más cercano al enfoque de sector privado y empleo laboral. Ello debe atribuirse en parte a la presión por parte de diferentes cuerpos que, en esta tercera etapa, mostraban signos evidentes de fortalecimiento (en 1996 se había creado la Asociación de Técnicos Superiores de la Comunidad de Madrid), en un contexto donde la normativa básica estatal, apoyada por la sentencia del Tribunal Constitucional de 1997 sobre la opción por el sistema funcionarial, conducía a la creación de los correspondientes cuerpos especializados para responder a las nuevas funciones que debía desarrollar la administración autonómica.

Avanzada esta tercera etapa, se prepararon importantes actuaciones en materia de estabilidad en el empleo, buscando en todo momento el acuerdo con las organizaciones sindicales con las que se negociaba habitualmente (quedando fuera los sindicatos

minoritarios). Concretamente, el artículo 10.1. de la Ley 26/1998, de 28 diciembre, de medidas fiscales y administrativas, apuntaba que:

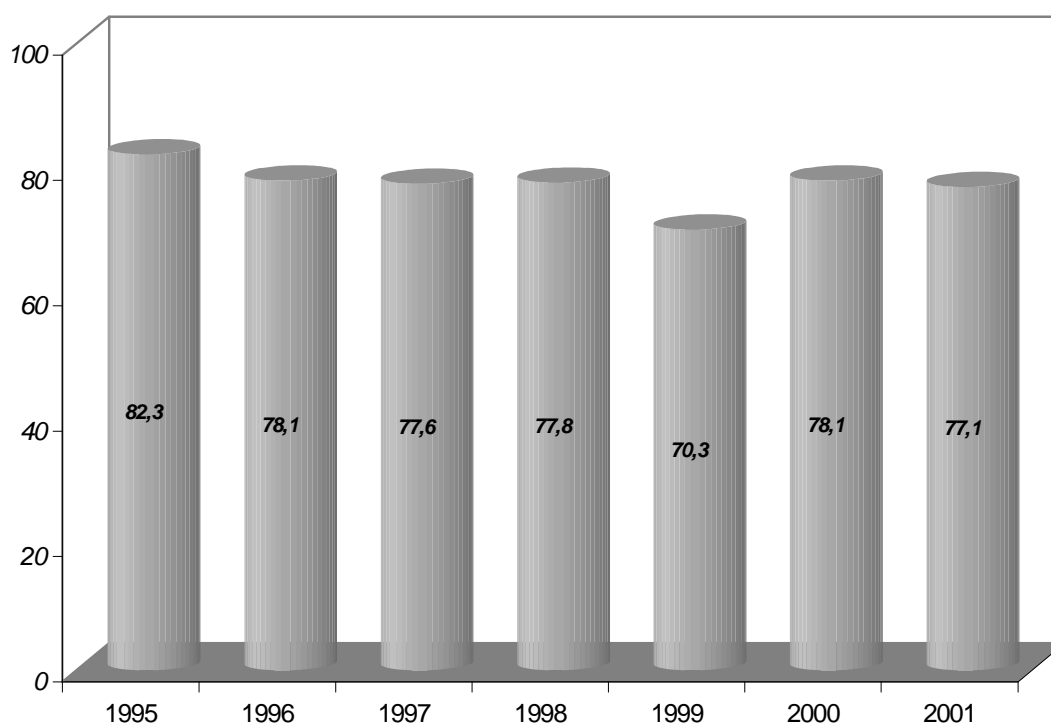
“1. La Administración Autonómica, sus Unidades Administrativas, Servicios y Organismos dependientes, transformarán los puestos y contratos de trabajo temporales, interinos y eventuales en contratos de carácter indefinido a través de su vinculación a la Oferta de Empleo Público de 1999, de acuerdo con los principios establecidos en la legislación autonómica de la Función Pública, normativa laboral y Acuerdos o Convenios Colectivos que le afecten. Esta medida será negociada por las representaciones sindicales de mayor nivel de implantación y firmantes tanto del Convenio Colectivo como del Acuerdo General”.

Los siguientes apartados del mismo artículo hacían extensiva la opción por estabilizar el empleo a las empresas públicas, entes y organismos autónomos, agencias y consorcios dependientes de la Comunidad de Madrid, que además se comprometían a no utilizar empresas de trabajo temporal para resolver sus necesidades laborales.

En la misma norma se proponía la sustitución de las horas extraordinarias por la creación de empleo estable, ya por medio de puestos a jornada completa, a tiempo parcial o bien por medio de trabajadores fijos discontinuos. En la misma línea se proponía transformar las contrataciones administrativas, las asistencias técnicas y los contratos de prestación de servicios asociadas a trabajos de carácter estructural por vinculaciones de empleo estable.

El reflejo de estos acuerdos, explicitados en la citada norma de diciembre de 1998, hay que buscarlos en los ejercicios posteriores, especialmente a partir de la convocatoria de Oferta de Empleo Público de 1999 y siguientes. En todo caso ello redundó, a partir del ejercicio 2000, en un incremento substancial del porcentaje de empleo estable (asociado a los vínculos de funcional y laboral fijo), tal y como se refleja en el siguiente gráfico (Gráfico IV.18).

Gráfico IV. 18. Estabilidad en el empleo (% de personal funcionario y laboral fijo) 1995-2001.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Dirección General de Gestión de Recursos Humanos.

En paralelo al proceso de estabilización del personal adscrito a las consejerías y a sus organismos autónomos se produjo un importante incremento de órganos externos a esta estructura administrativa, que facilitó la introducción de ciertos mecanismos de gestión privada en ámbitos como el medioambiente, obras públicas o servicios sociales. Estas nuevas estructuras, con variadas fórmulas jurídicas que constituían un modelo separado en cuanto a la gestión de personal, tendieron a aglutinar funciones finalistas, esto es, de prestación directa de servicios públicos, con contacto directo con los ciudadanos.

Partiendo de esta situación, en la siguiente etapa de desarrollo del modelo se introdujeron importantes variaciones en la estrategia con la que se planteaba la gestión del ámbito de la función pública en la Comunidad de Madrid.

IV.4.4.- El análisis de la tercera etapa.

La evolución de la institución denominada “función pública autonómica” a lo largo de la tercera etapa vino presidida por el cambio en la formación política al frente del Gobierno de la Comunidad de Madrid en un momento en que, además, empezaban a hacerse efectivas las nuevas transferencias reflejadas en la reforma estatutaria del

periodo anterior, todo ello en un contexto de crisis económica simultáneo al proceso de convergencia europea.

Aunque esta situación podía apuntar a la aparición de una oportunidad para la transformación del modelo, a modo de *policy window*, no se dio la coincidencia de los tres flujos (*streams*) para la configuración de la agenda y la especificación de alternativas de cambio. En la fase inicial de esta etapa se produjo un cambio en el flujo de política con la nueva formación política al frente del gobierno autonómico, pero ello no se tradujo en un cambio sustantivo en la orientación de las actuaciones emprendidas en el ámbito de la función pública, manteniéndose las inercias de la etapa previa, especialmente destacadas en lo que a la negociación colectiva se refiere. Esta línea de continuidad a pesar del cambio en el Gobierno de la Comunidad de Madrid permite ilustrar el limitado peso explicativo de las variables vinculadas a la formación política gobernante para dar cuenta de la configuración de las instituciones autonómicas de función pública, llegando a cuestionarse incluso la existencia de dos etapas diferenciadas (Villoria, 2003).

En cuanto al flujo de problemas, el reconocimiento y relevancia del ámbito de la función pública se dio en términos de contención del crecimiento de la plantilla, asociado a la necesidad de contener el gasto público para el cumplimiento de los criterios de convergencia europea. Tampoco se desarrolló un programa específico de transformación de la función pública, en clave de flujo de políticas, quedando las actuaciones en el ámbito de la contención de los ritmos de crecimiento, sin alterar las dinámicas internas de funcionamiento de la institución y, aunque se desarrolló un discurso alrededor del concepto de calidad de los servicios, este se centró más en la eficacia que a la mejora del funcionamiento de la administración o de la gestión de sus recursos humanos.

Con estos condicionantes, el ámbito de la gestión de recursos humanos estuvo marcado por la contención del gasto público y por la introducción del discurso de la calidad de los servicios como valor-guía del proceso de modernización.

La contención del gasto público, marcada por la presión realizada desde el Gobierno del Estado para asegurar el cumplimiento de los criterios de convergencia europea, puede interpretarse claramente como un proceso de isomorfismo institucional por coerción, cuyas expresiones más claras fueron la congelación salarial de 1997 y la restricción del crecimiento de la plantilla. El predominio de esta concepción planteaba una determinada definición del tema o *issue image* poco propicio a un cambio en profundidad de la estructura y funcionamiento del ámbito de gestión de recursos humanos. Esta configuración de la *issue image* también estuvo condicionada por el surgimiento del discurso alrededor de la calidad, resultado de una combinación de procesos de isomorfismo mimético (donde los referentes de comparación se encontraban en el sector privado) y de isomorfismo por presión normativa (donde especialmente las empresas de consultoría privada establecían aquello que debía hacerse).

El discurso de la calidad protagonizó las iniciativas modernizadoras, centrando tanto la atención política como importantes recursos económicos para su puesta en marcha. El reflejo orgánico de esta apuesta fue la creación de la Dirección General de la Calidad de los Servicios, a partir de una escisión de los ámbitos de carácter más organizativo que anteriormente estaban adscritos a la Dirección General de la Función Pública. Ello

comportó la pérdida de peso relativo de la unidad central de gestión de los recursos humanos, que además experimentó una gran inestabilidad a lo largo del período, tanto en los titulares del puesto de director general (tres distintos en tres años) como en la propia estructura (con un decreto de reestructuración por año), destacando la creación del IMAP, siguiendo pautas de isomorfismo institucional (tanto por su diseño como por sus competencias).

Esta situación en la organización responsable de la función pública, en clave de *policy domain*, favoreció la consolidación de las instituciones creadas en la etapa anterior. De esta manera se facilitaba la reproducción de valores y dinámicas de trabajo, ante la ausencia de una orientación marcada (de una “política”) por parte de la unidad central. La falta de directrices claras por parte de la dirección fue suplida por las propias instituciones, que informaban a los agentes implicados sobre cómo actuar y sobre lo que se esperaba de ellos. Superada la fase de incertidumbre, la nueva dirección encontró serias dificultades para alterar las dinámicas de trabajo iniciadas e institucionalizadas, debiendo acudir a estrategias de medio y largo plazo para su transformación.

De esta reflexión se deriva la importancia clave de las instituciones en ausencia de un claro direccionamiento político en la materia. En otros términos, el análisis de las instituciones desde la Ciencia Política y de la Administración permite apuntar cómo incluso en situaciones de cambio político, como el registrado en la Comunidad de Madrid, si no se imprime una determinada orientación a un ámbito clave del funcionamiento de las administraciones públicas, el resultado es la reproducción del equilibrio previo, en términos de distribución del poder, pautas de funcionamiento, y resultados del sistema de gestión en su conjunto.

Esta situación, siguiendo el modelo analítico, se corresponde con la fase de “objetivación”, como el paso de los arreglos institucionales a un estadio de mayor permanencia y difusión. Este estadio supuso el desarrollo de cierto consenso sobre la bondad de la institución y su aporte a la gobernabilidad, en este caso, de la gestión de los recursos humanos. Ante la incertidumbre debida a la variabilidad de la unidad central de gestión y las presiones por parte del Estado de constricción de los márgenes de maniobra en lo que a política de personal se refiere, los resultados operativos alcanzados a partir del seguimiento de las pautas iniciadas en la fase anterior aportaban seguridad, aunque con limitados resultados, para atender a la gestión del personal de la administración autonómica.

En el contexto de una plantilla de personal que no experimentaba crecimientos significativos sino alguna reducción, la convocatoria de procesos selectivos vino a reproducir, aunque a escala más reducida, los esquemas de la fase anterior en lo que se refiere a vínculos laborales y a composición por titulaciones de las plazas destinadas a los funcionarios de administración general.

En cuanto a negociación y acuerdo con las organizaciones sindicales, la posición de la unidad central de personal facilitó la continuidad de la línea iniciada en la etapa anterior. Con la continuidad de la estrategia de unidad de acción, los sindicatos vieron reforzada su posición durante este periodo, consiguiendo importantes avances en materias como la estabilidad laboral (que alcanzaba niveles superiores al 75 % del total de la plantilla).

En este periodo, y como dato significativo para el desarrollo de la institución, se avanzó en la regulación de los cuerpos de funcionarios, modificándose su número y estructura, como reflejo del peso que estaban ganando en el seno de la administración autonómica. La creación de asociaciones como la de Técnicos Superiores de la Comunidad, unida al refuerzo de la opción constitucional por el sistema funcionarial, venían a reforzar esta tendencia, aunque con marcadas diferencias en cuanto a su intensidad respecto de la Administración General del Estado.

Pero al cabo de la legislatura se confirmaba que con el cambio de la formación política en el Gobierno autonómico, y como mínimo a corto plazo, no cabía distinguir entre un estilo o unas políticas del partido socialista y unas políticas del partido popular en el ámbito de la gestión de recursos humanos, frente a las destacadas diferencias que se registraban en otras esferas de intervención pública. El cambio de gobierno, sin embargo, tuvo un impacto directo en la renovación de los equipos directivos, constituyendo el punto de partida de modificaciones substanciales respecto la etapa anterior, con el acceso de los miembros del Cuerpo de Técnicos Superiores a las posiciones de máxima responsabilidad de la unidad central vinculada a la gestión de los recursos humanos de la administración autonómica.

Con estos cambios y con la estabilización tanto de la estructura orgánica de la unidad central de personal como de su titular finalizaba esta tercera etapa, sentando las bases para iniciar un proceso de modificación de la estrategia para el ámbito de la función pública a partir de la nueva etapa.

IV.5.- La cuarta etapa (1999-2002): el desarrollo de la estrategia de gestión de recursos humanos.

La cuarta etapa de desarrollo del modelo de función pública de la Comunidad de Madrid corresponde a una nueva fase expansiva de la Comunidad Autónoma, con la previsión de recepcionar nuevos paquetes competenciales que requerían de la adecuación de las políticas de personal.

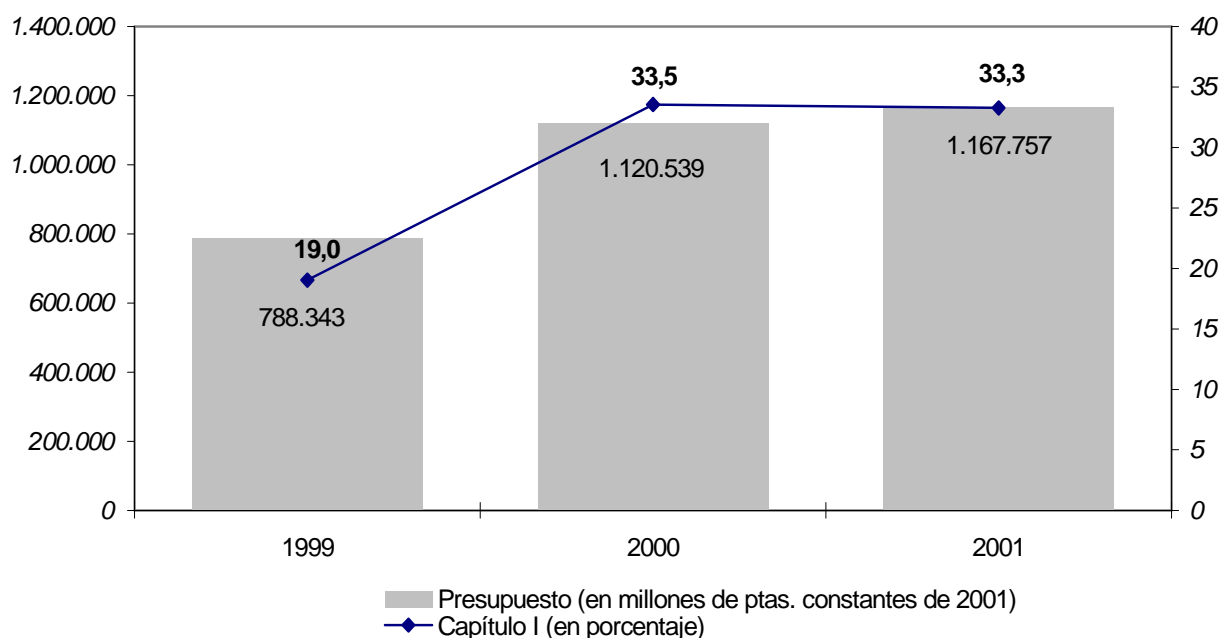
Con una clara orientación hacia esas próximas recepciones de contingentes de personal, se produjo una importante transformación de la estructura vinculada a la gestión de recursos humanos, surgiendo una división entre la actividad más centrada en la normativa, la planificación y la negociación colectiva por un lado, y la gestión de recursos humanos propiamente dicha, por el otro. La estabilización de este marco de actuación inició el proceso de transformación del modelo que se prolongó hasta la actualidad. Con ese intento de modificar tanto la orientación de las políticas de gestión de recursos humanos como las instituciones que las caracterizaban, finalizaba esta cuarta etapa de configuración del modelo de función pública de la Comunidad de Madrid.

IV.5.1.- El contexto de referencia.

Superada la crisis económica y alcanzado el objetivo de convergencia europea, se inició una nueva etapa expansiva de la Comunidad Autónoma, con la previsión de recepcionar nuevos paquetes competenciales entre los que destacó el de la educación no universitaria. En los presupuestos para el año 2000 (Ley 23/1999, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 1996) ya se indicó que “(...) con la consolidación de la mayoría de edad estatutaria tras la asunción de más y nuevas competencias, se deben renovar los principios que han venido informando una labor gestora equilibrada, eficaz, austera y solidaria con la sociedad, donde la transparencia en el control y gestión del gasto público se articule como una respuesta integral frente al gasto consuntivo y la opacidad en la información” y que, en este sentido, “los Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2000 serán el cauce para la consecución de la eficacia y eficiencia en la prestación de servicios públicos, mediante la determinación clara de objetivos y prioridades”.

Este planteamiento se reflejó tanto en el destacado incremento presupuestario que se dio en la cuarta etapa como en el crecimiento del volumen del capítulo I en el total de presupuesto de la Comunidad de Madrid por el impacto del personal transferido con las nuevas competencias. El siguiente gráfico (Gráfico IV.19) recoge ambos movimientos.

Gráfico IV.19. El capítulo I en los presupuestos de la Comunidad de Madrid (1999-2001).



Fuente: Leyes de Presupuestos de la Comunidad de Madrid (1998-2001).

Con esas transformaciones, al final de esta etapa surgía de nuevo el reto de gestionar la asunción de nuevas competencias y traspasos de personal, y se planteaba para ello la adecuación de las estructuras y de las políticas de gestión de recursos humanos para su recepción. Todo ello se acompañaba de un discurso que, de nuevo, transmitía la imagen de haber alcanzado el techo competencial, trasladando el énfasis a su desarrollo y mejor aprovechamiento, tanto a través de la consecución de resultados, en términos de calidad, como a través de la mejora de su gestión.

IV.5.2.- La estructura organizativa vinculada a la gestión de recursos humanos.

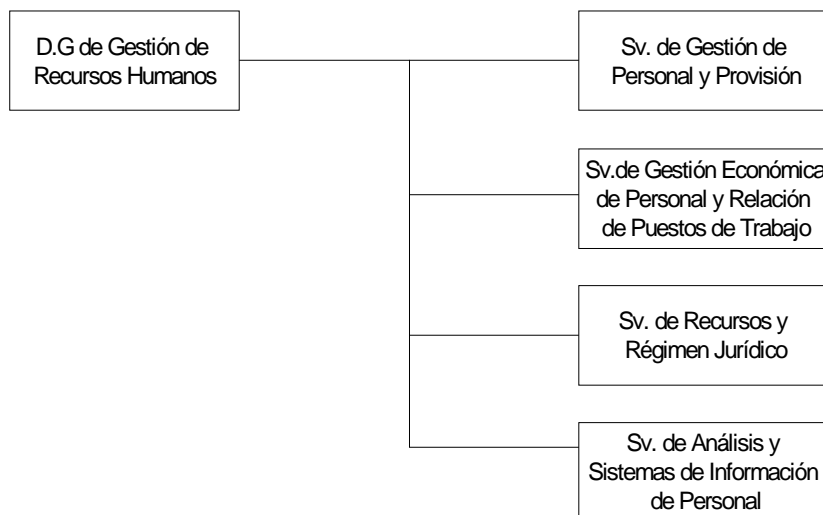
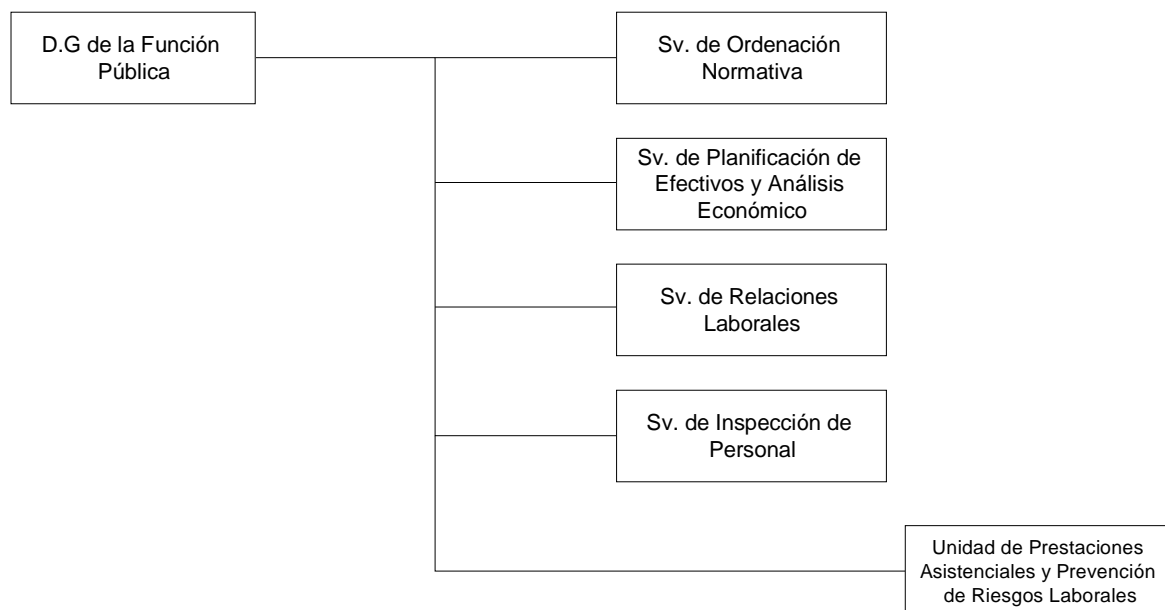
El contexto de estabilidad y expansión competencial que caracterizó esta cuarta etapa del desarrollo del modelo de función pública de la Comunidad de Madrid tuvo un claro reflejo en la estructura organizativa vinculada a la gestión de recursos humanos.

Después de la variabilidad y la posterior estabilización que caracterizaron la etapa anterior, la cuarta etapa se inició con un importante cambio en la estructura de la Dirección General de la Función Pública: la escisión de una parte de la organización para crear la Dirección General de Gestión de Recursos Humanos. Esta división marcó la posterior evolución orgánica de las unidades vinculadas a la gestión de personal de la Comunidad de Madrid, en una línea de especialización por ámbitos que tendió a incrementarse en ejercicios posteriores.

Con el artículo 2.4. del Decreto 104/1999, de 9 de julio, por el que se modifican parcialmente las estructuras de las Consejerías de la Comunidad de Madrid, se creó la *“Dirección General de Gestión de Recursos Humanos a la que corresponden las competencias en materia de provisión de puestos de trabajo, la gestión ordinaria de personal, la tramitación de relaciones de puestos de trabajo y la tramitación de los recursos administrativos y ejecución de sentencias dentro del ámbito de competencias de personal atribuidas a la Consejería de Hacienda. Las demás competencias en materia de personal hasta ahora atribuidas a la Dirección General de Función Pública permanecen en la misma”*.

Ese mismo mes se aprobó el Decreto 260/1999, de 29 de julio, que desarrollaba la estructura tanto de la Dirección General de la Función Pública como de la Dirección General de Gestión de Recursos Humanos, además de modificar la distribución de competencias en materia de personal. Este decreto resulta especialmente importante si se considera que el anterior de referencia databa de 1988 (Decreto 74/1988, de 23 de junio, de distribución de competencias en materia de personal), y que posteriormente no se realizaron importantes modificaciones en la materia. Las respectivas estructuras resultantes se reflejan en el siguiente organigrama (Gráfico IV.20):

Gráfico IV. 20. Organigrama de las unidades vinculadas a la gestión de recursos humanos. Julio de 1999 (vigente hasta 2002)³⁶.



Fuente: Decreto 104/1999, de 9 de julio, por el que se modifican parcialmente las estructuras de las Consejerías de la Comunidad de Madrid y Decreto 260/1999, de 29 de julio, que establece las competencias y estructura de la Dirección General de la Función Pública y de la Dirección General de Gestión de Recursos Humanos, y modifica parcialmente el Decreto 7/1988, de distribución de competencias en materia de personal.

³⁶ Aunque con el Decreto 96/2000, de 26 mayo, la Dirección General de Gestión de Recursos Humanos pasó a depender de la Consejería de Presidencia y Hacienda, mientras que la Dirección General de la Función Pública, el Instituto Madrileño de Administración Pública y la Dirección General de Calidad de los Servicios pasaron a depender de una nueva Consejería de Justicia, Función Pública y Administración Local.

Esta escisión alteró el esquema de relaciones entre agentes y, consecuentemente, las instituciones que caracterizaban la función pública madrileña. La nueva estructura dual se justificó tanto por criterios funcionales y como por su orientación a distintos grupos objetivo.

En el nuevo esquema, la actividad central de la Dirección General de la Función Pública fue la negociación colectiva, base de la distribución competencial entre esta unidad y la Dirección General de Gestión de Recursos Humanos. De hecho la división supuso especializar una parte importante de la unidad en las relaciones con las organizaciones sindicales, atendiendo al importante papel que éstas tenían en la configuración del modelo de función pública de la Comunidad madrileña. Además de estas actividades, la Dirección General de la Función Pública se ocupó de las actuaciones en materia de planificación de efectivos mediante la oferta pública de empleo, así como de la elaboración y seguimiento de los procesos selectivos, tanto del personal funcionario como laboral (recuérdese los precedentes de gestión centralizada de éste último colectivo, desarrollados desde la unidad central de personal). A estas competencias se le sumaban las vinculadas a la inspección de servicios y al régimen de incompatibilidades. En definitiva, esta unidad se orientaba a las competencias vinculadas a las relaciones externas (tanto con las organizaciones sindicales como con los candidatos a acceder a la administración autonómica).

Por su parte, la Dirección General de Gestión de los Recursos Humanos se orientó a los denominados “clientes internos”, esto es, a las actividades de implicaban relaciones tanto con las diferentes consejerías como con los propios empleados públicos. Con relación al personal, la actuación de la Dirección General de Gestión de los Recursos Humanos abarcaba desde su nombramiento como funcionarios de carrera al desarrollo de las principales funciones de gestión inmediata, como el reconocimiento de servicios y antigüedad, del grado personal, de situaciones administrativas, entre otras. En relación a las consejerías, esta unidad se encargaba de las actuaciones de apoyo, como la catalogación de puestos de trabajo y su provisión, la coordinación de nóminas, además de centralizar los sistemas de información en materia de gestión de personal, incluyendo el propio registro de personal. Para todo ello, la Dirección General de Gestión de Recursos Humanos detentaba instrumentos clave como las relaciones de puestos de trabajo, las plantillas presupuestarias o las actuaciones en materia de estructuras orgánicas.

A partir de esta divisoria, y recordando que en la etapa anterior se había creado la unidad central para temas de calidad, el entramado organizativo vinculado a la gestión de personal de la Comunidad de Madrid quedaba configurado, dentro de la misma Consejería de Hacienda, con la Dirección General de Función Pública, la Dirección General de Gestión de Recursos Humanos y la Dirección General de Calidad de los Servicios. Se conformaba así la mayor parte de la tecnoestructura que, en el ámbito de la administración autonómica, actuaba en materia de gestión de personal, organización y calidad.

Aunque la división competencial entre unidades no se alteró de forma significativa a lo largo de esta cuarta etapa de desarrollo, sí se produjo un cambio destacado en cuanto a la adscripción orgánica de éstas unidades. Al cabo de aproximadamente un año de la anterior modificación, con el Decreto 96/2000, de 26 mayo, se procedía a una

reorganización al nivel de consejerías, agrupándose las de Presidencia y Hacienda en un solo departamento, y creándose la consejería de Justicia, Función Pública y Administración Local “*a fin de potenciar la gestión pública de estos ámbitos materiales*”, como se indicó en su exposición de motivos. Como consecuencia de esta reestructuración general, y sin que ello significase alteraciones de su estructura interna, las unidades vinculadas al ámbito de la gestión de los recursos humanos se distribuyeron entre diferentes consejerías. La Dirección General de Gestión de Recursos Humanos pasó a depender de la Consejería de Presidencia y Hacienda, mientras que la Dirección General de la Función Pública, el Instituto Madrileño de Administración Pública y la Dirección General de Calidad de los Servicios pasaron a depender de la nueva Consejería de Justicia, Función Pública y Administración Local³⁷.

Posteriormente se mantuvo la estructura orgánica básica de ambas unidades, con la salvedad de la creación del Servicio de Prevención (separado de la anterior Unidad de Prestaciones Asistenciales y Prevención de Riesgos Laborales), adscrito a la Dirección General de la Función Pública (Decreto 260/2001).

El Decreto 155/2001, de 20 de septiembre, volvió a modificar la denominación de las consejerías, pero sin apenas incidir en la estructura interna de ambas unidades. Con este decreto la Consejería de Justicia, Función Pública y Administración Local pasó a denominarse Consejería de Justicia y Administraciones Públicas y la Consejería de Presidencia y Hacienda se dividió para crear la Consejería de Presidencia y la Consejería de Hacienda (adscribiéndose a ésta última la Dirección General de Gestión de los Recursos Humanos).

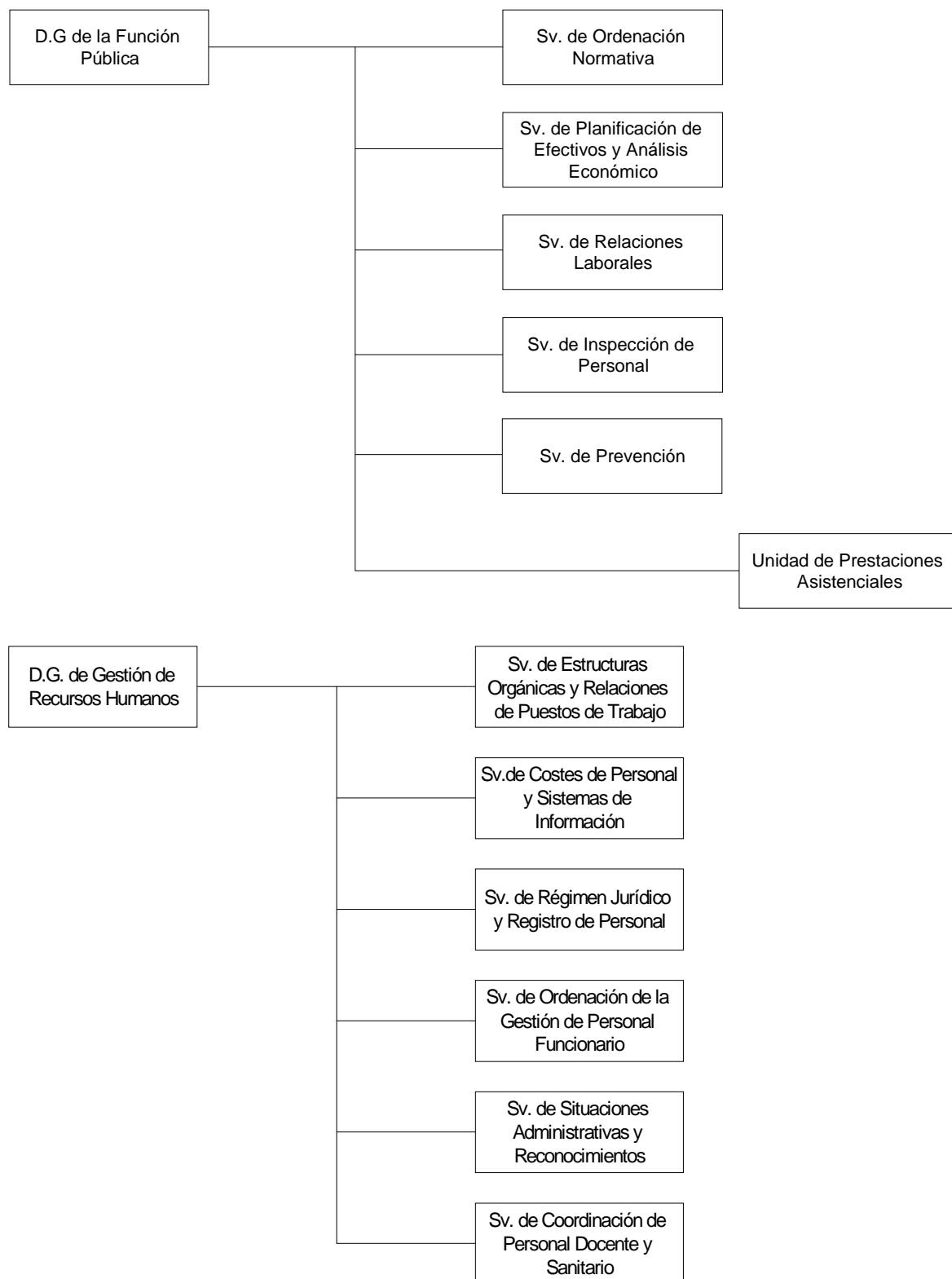
Esta configuración organizativa se complementó con la creación de sendas direcciones generales para los ámbitos sanitario y docente, siguiendo un criterio desconcentrador por colectivos homogéneos de personal. Mediante el Decreto 313/1999, de 28 de octubre, por el que se aprueban las competencias y la estructura orgánica de la Consejería de Educación, se creó la Dirección General de Recursos Humanos para el ámbito educativo, mientras que por el Decreto 1/2002, de 17 de enero, por el que se establecía la estructura orgánica de la Consejería de Salud, se atribuían funciones en materia de personal a la Dirección General de Régimen Económico, Infraestructuras y Recursos Humanos en el ámbito sanitario.

En el año 2002 se aprobaron nuevas normas de estructura que venían a modificar la organización de las dos unidades centrales vinculadas a la gestión de recursos humanos. Mientras el Decreto 68/2002, de 25 de abril, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Justicia y Administraciones Públicas consolidaba el modelo previo de la Dirección General de la Función Pública, en la Dirección General de Gestión de Recursos Humanos se registraban cambios de mayor alcance. Mediante el Decreto 62/2002, de 25 de abril, de estructuración de la Consejería de Hacienda, y el Decreto 161/2002, de 26 de septiembre, por el que se establecía la estructura orgánica básica de la Consejería de Hacienda, se definían los ámbitos de actuación la Dirección General de Gestión de Recursos Humanos, confirmando su papel clave en la

³⁷ Esta distribución se desarrolló mediante el Decreto 184/2000, de 31 de julio, por el que se establece la estructura orgánica básica de la Consejería de Presidencia y Hacienda (para la Dirección General de Gestión de los Recursos Humanos) y mediante el Decreto 249/2000, de 23 de noviembre, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Justicia, Función Pública y Administración Local (para la Dirección General de la Función Pública).

configuración de la función pública autonómica. El siguiente organigrama (Gráfico IV.21) refleja la estructura orgánica de ambas unidades a finales de la etapa considerada en la investigación.

Gráfico IV. 21. Organigrama de las unidades vinculadas a la gestión de recursos humanos. Abril-septiembre del 2002.



Fuente: Decreto 68/2002, de 25 de abril, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Justicia y Administraciones Públicas. Decreto 62/2002, de 25 de abril, por el que se establece la estructura orgánica básica de la Consejería de Hacienda y Decreto 161/2002, de 26 de septiembre, por el que se establece la estructura orgánica básica de la Consejería de Hacienda.

En la Dirección General de Gestión de Recursos Humanos se establecían tres áreas funcionales a las que se vinculaban los diferentes servicios en que se estructuraba la unidad. El Servicio de Estructuras Orgánicas y Relación de Puestos de Trabajo junto con el Servicio de Costes de Personal y Sistemas de Información se vincularon al Área de Gestión Económica de Personal y Sistemas de Información. Se agrupaban así las funciones vinculadas a la elaboración de las relaciones de puestos de trabajo y plantillas presupuestarias, la elaboración del presupuesto de gastos de personal de la Comunidad y al seguimiento y ejecución del capítulo I, y la administración del sistema informático de gestión de personal, instrumento clave para el desarrollo de actuaciones en la materia.

Al Área de Gestión y Régimen Jurídico de Personal Funcionario se vincularon el Servicio de Ordenación de la Gestión de Personal Funcionario, el Servicio de Situaciones Administrativas y Reconocimientos y el Servicio de Régimen Jurídico y Registro de Personal. La centralización del modelo madrileño en lo que se refiere a la operativa de la gestión de personal se traducía en la asignación a esta área de determinadas actuaciones que en otras administraciones estaban distribuidas entre departamentos o consejerías. En esta línea destacaban ámbitos concretos como:

- la provisión de puestos de trabajo y los procesos de incorporación de personal proveniente de las transferencias (incluyendo desde la tramitación y autorización de las comisiones de servicios hasta la cobertura interina de puestos de trabajo),
- el reconocimiento del grado personal, la verificación de datos para el nombramiento de funcionarios, la declaración de situaciones administrativas, el reconocimiento de servicios previos y antigüedad,
- la resolución de recursos administrativos en materia de gestión de personal, el seguimiento y la ejecución de sentencias y,
- la gestión del registro de personal de la Comunidad de Madrid y su coordinación con el existente en otras administraciones públicas.

La tercera área funcional era la de Regímenes Singulares de Personal, incluyendo al Servicio de Coordinación de Personal Docente y Sanitario, y su núcleo de actividad se centraba en aquellas competencias atribuidas a la Dirección General de Gestión de Recursos Humanos que incidían en los nuevos colectivos de empleados públicos que estaba recibiendo la Comunidad. Además de los contingentes citados y recogidos en la propia denominación del servicio, también se abordaban desde esta unidad las actuaciones que incidían en el colectivo de personal procedente de la administración de justicia. En cuanto a la concreción de este conjunto de actividades cabe citar aspectos como la gestión del capítulo I, la elaboración de relaciones de puestos de trabajo o la integración de los colectivos en el sistema informático de gestión de personal.

Con esta triple división en áreas funcionales, agrupando a un total de seis servicios, se completaba la definición de la Dirección General de Gestión de Recursos Humanos como unidad central orientada hacia el interior de la organización, complementando el rol de la Dirección General de la Función Pública como unidad orientada al exterior o a los denominados “agentes externos” asociados a la materia.

Se consolidaba así un esquema dual que centralizaba áreas clave como la planificación de costes, las bases del régimen jurídico del personal, la negociación colectiva, los procesos de incorporación de nuevos empleados públicos o los canales de transmisión

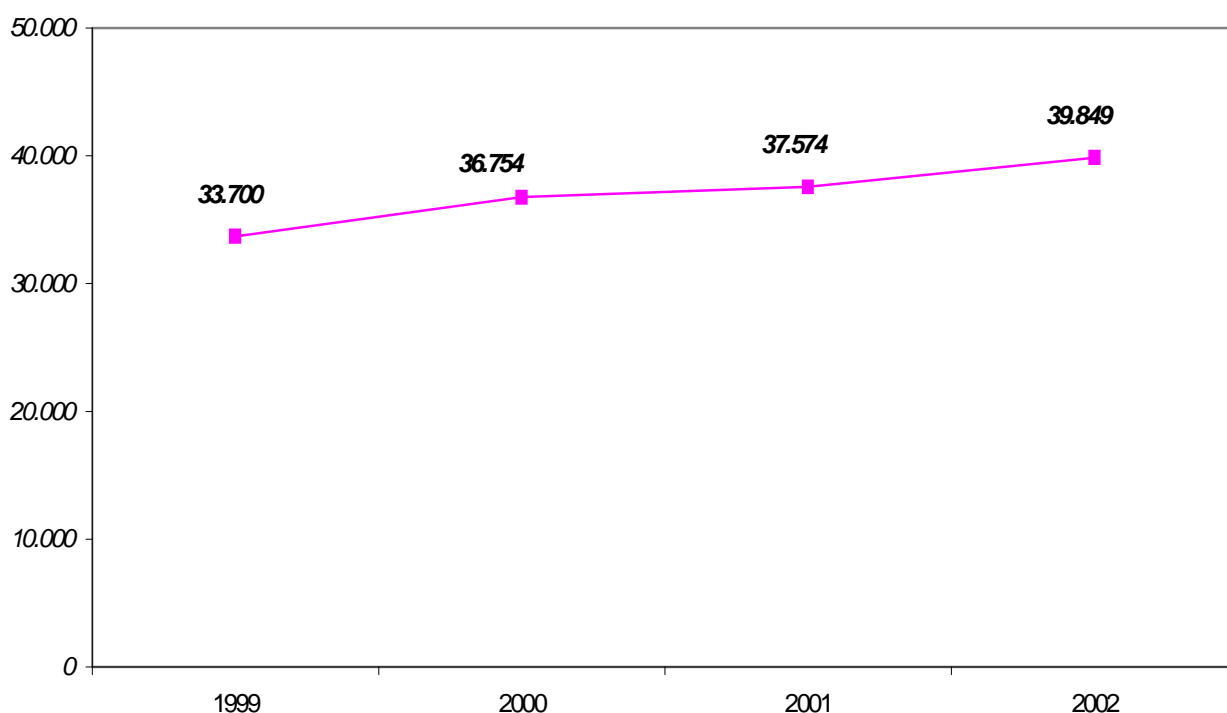
de la información relativa a los recursos humanos. Complementariamente se procedía a la descentralización de ciertos ámbitos de la gestión ordinaria de los procedimientos administrativos del personal y se configuraban unidades separadas para la gestión de los nuevos colectivos transferidos y que disponían de un régimen jurídico diferenciado del propio del personal de administración y servicios.

IV.5.3.- Las características del modelo de gestión de recursos humanos.

La caracterización del modelo de función pública de la Comunidad de Madrid a lo largo de esta cuarta etapa estuvo presidida por las actuaciones orientadas a adaptar la administración autonómica a la recepción de los importantes traspasos de personal asociados a los ámbitos de sanidad, educación y justicia.

El importante crecimiento registrado supuso que el total de personal adscrito a la Comunidad de Madrid alcanzase la cifra de 80.210 efectivos en 1999, llegando a 134.309 efectivos en 2002. En estas cifras se incluían los distintos colectivos que, con regímenes jurídicos diferenciados, se incorporaron durante esa cuarta etapa a la administración autonómica. Dentro de ese conjunto, el colectivo de personal adscrito a consejerías y organismos autónomos experimentó un crecimiento destacado, tal y como se refleja en el siguiente gráfico (Gráfico IV.22).

Gráfico IV. 22. Plantilla de personal de consejerías y organismos autónomos (1999-2002).



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos facilitados por la Dirección General de Gestión de Recursos Humanos.

El crecimiento en volumen de personal de este colectivo, del orden del 9% en el ejercicio 2000, debe asociarse al refuerzo de los servicios centrales con personal

reclutado por la propia administración autonómica puesto que, en la mayor parte de los casos, las transferencias de colectivos de personal asociados a servicios finalistas no fueron acompañadas de las correspondientes dotaciones para su gestión.

En cuanto a la normativa aplicable al proceso de incorporación de efectivos procedentes de otras administraciones cabe apuntar la modificación del artículo 55 de la Ley 1/1986, de 10 de abril, de la Función Pública de la Comunidad de Madrid, realizada mediante la Ley 13/2002, de 20 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas. Con esta modificación se adecuaba el régimen de movilidad administrativa a la normativa básica estatal y a la realidad de la función pública madrileña, suavizándose la distinción entre funcionarios propios y funcionarios procedentes de otras administraciones que había caracterizado los primeros años de la función pública de la Comunidad.

En cuanto a dimensiones del contingente resultante, y reflejando un importante incremento en la complejidad de la gestión, el colectivo de personal de consejerías y organismos autónomos pasó de representar casi la totalidad del contingente autonómico a inicios de la tercera etapa, a menos de la mitad del conjunto de empleados públicos a inicios de la cuarta etapa, y a menos de un tercio a finales de ésta. El siguiente cuadro (Cuadro IV.2) muestra los cambios producidos en la composición del conjunto de empleados públicos de la Comunidad de Madrid.

Cuadro IV.2. Los colectivos de personal de la Comunidad de Madrid (1999-2002).

	<i>Personal de consejerías y OOAA</i>	<i>Otros colectivos</i>	<i>Total</i>	<i>% Personal de consejerías y OOAA</i>
1999	29.784	39.602	69.386	42,9 %
2000	31.724	41.054	72.778	43,6 %
2001	38.478	42.063	80.541	47,8 %
2002	39.849	94.460	134.309	29,7 %

Fuente: Elaboración propia a partir de datos facilitados por la Dirección General de Gestión de Recursos Humanos de la Comunidad de Madrid.

En correspondencia con estas modificaciones en la composición de la función pública se introdujeron importantes transformaciones en los órganos centrales de gestión de personal que, a lo largo de esta cuarta etapa, iniciaron y consolidaron una estructura dual materializada en la Dirección General de la Función Pública y la Dirección General de Gestión de Recursos Humanos.

Esta modificación orgánica comentada en el apartado anterior respondió a un cambio de estrategia con relación a las actuaciones emprendidas en el ámbito de personal. Con ello se pretendía separar el ámbito de la negociación colectiva, tan destacado por la importante presencia de personal laboral en la Comunidad, del ámbito más propio de gestión y de relación con las consejerías y organismos autónomos, que pretendía alejarse de influencias externas para centrarse en la necesaria adecuación organizativa para recepcionar los nuevos contingentes de personal.

La segunda legislatura de Ruiz-Gallardón, que abarca la mayor parte de esta cuarta etapa, supuso también un cambio de estilo en el ámbito de la negociación colectiva, con un endurecimiento de las relaciones con las organizaciones sindicales que coincidió con la aparición de tensiones entre éstas. En paralelo aparecían sindicatos de carácter corporativo bastante proclives a las posiciones de la formación política que dirigía la Administración de la Comunidad de Madrid. Mientras desaparecía la estrategia de unidad de acción de los sindicatos de clase, UGT y CCOO, que alternativamente quedaban fuera de alguno de los convenios colectivos³⁸, cobraban fuerza otras formaciones sindicales como la Coalición Sindical Independiente de Trabajadores – Unión Profesional (CSIT-UP) y Confederación de Sindicatos Independientes y Sindical de Funcionarios (CSI-CSIF) o la FUCAM (Funcionarios de la Comunidad de Madrid). En este proceso, la utilización del término “organizaciones sindicales firmantes” de los acuerdos en lugar de “organizaciones sindicales con mayor implantación”, condujo a la potenciación de los citados sindicatos que, en virtud de su adhesión a los convenios colectivos, obtuvieron ventajas en cuanto a liberados sindicales y subvenciones, y entraron a participar en la gestión del modelo de función pública autonómico.

Esto contribuye a explicar que, a pesar de la todavía importante presencia sindical, su peso efectivo en la formulación de las líneas de acción en materia de gestión de recursos humanos tendió a reducirse. Ejemplo de ello fue tanto su salida de los Tribunales de Selección de funcionarios como la aceptación del complemento de productividad, a implantar en 2003, en el Acuerdo Sectorial para personal funcionario vigente, una cuestión tradicionalmente rechazada por los sindicatos (Villoria, 2002). En otros términos, frente a la prioritaria búsqueda de la “paz social” que había caracterizado las etapas anteriores, en esta cuarta etapa se desarrolló una estrategia que supuso tanto el refuerzo de la posición negociadora los representantes de la Comunidad como el alejamiento de las organizaciones sindicales de la gestión directa de personal.

La actividad vinculada a la negociación colectiva cobró así un nuevo impulso apoyado con la división competencial y la especialización de la Dirección General de la Función Pública, reflejando como este ámbito de actuación seguía siendo prioritario. En la presentación de la recopilación sobre *Normativa convencional del personal laboral y funcionario al servicio de la Comunidad de Madrid (2001-2003)*, la Consejera de Justicia y Administraciones Públicas comentaba, aunque a modo enunciativo, como “*el diálogo constante con las organizaciones representativas (del personal), se ha convertido en un elemento crucial de la cultura organizativa de esta Administración*” (2001: 5).

Pero si la importancia de la negociación colectiva y del papel de los sindicatos en la conformación de la función pública madrileña provenía de la composición del contingente de personal y del importante predominio del colectivo con vinculación laboral, en esta cuarta etapa se produjo una importante transformación que alteraría el equilibrio vigente. A las importantes incorporaciones de colectivos vinculados a las nuevas competencias en educación, sanidad y justicia, con características propias y diferenciadas, cabe añadir la renovada apuesta por la funcionarización del empleo público de la Comunidad de Madrid.

³⁸ Así, Comisiones Obreras no firmó el Convenio Colectivo para el personal laboral de la Comunidad de Madrid para los años 2001, 2002 y 2003, ni tampoco el Acuerdo de 29 de junio de 2001, de la Mesa Sectorial de condiciones de trabajo del personal funcionario de administración y servicios de la Administración General de la Comunidad de Madrid y sus organismos autónomos.

Aunque el tema de la funcionarización del empleo público había aparecido en diversas ocasiones en la agenda política, básicamente a partir del impacto de la Sentencia del Tribunal Constitucional 99/1987, de 11 de junio, todavía no se había traducido en actuaciones concretas. En esta cuarta etapa, y contando con el apoyo de los sindicatos firmantes del Convenio Colectivo para el Personal Laboral para el año 2000, se estableció la operativización del proceso a partir del análisis de los puestos de trabajo que debían ser modificados en lo referente a su vínculo jurídico, así como los mecanismos selectivos específicos para facilitar la adquisición de la condición de funcionario al personal laboral fijo que los ocupase. El reflejo normativo de esta actuación se concretó en la Ley 18/2000, de 27 diciembre, de medidas fiscales y administrativas, mediante la cual se procedió a modificar la Ley 1/1986 de Función Pública para crear el apoyo normativo a los mecanismos necesarios para llevar a cabo actuaciones orientadas a la funcionarización del empleo público autonómico.

El despliegue de esta norma se plasmó en el Decreto 149/2002, de 29 de agosto, por el que se regulaba el procedimiento para la adquisición de la condición de funcionario por el personal laboral al servicio de la Administración de la Comunidad de Madrid, con el que se venía a concretar una transformación importante del colectivo de empleados públicos autonómicos. En el artículo 7 de este decreto, así como en el anexo que lo detalla, destacaba la concreción del proceso de reconversión de personal laboral a personal funcionario de los puestos de titulados superiores generalistas (especialidades Jurídica, Económica y Ciencias Políticas y Sociología). El proceso de transformación preveía que estos puestos pasasen a formar parte de un cuerpo específico del grupo A, el Cuerpo Superior de Gestión, y no del Cuerpo de Técnicos Superiores. Las implicaciones de esta particularidad deben buscarse en lo dispuesto por el artículo 39.1 de la Ley 1/1986, de 10 de abril, de la Función Pública de la Comunidad de Madrid donde, al comentar las funciones de los cuerpos, se indica:

“Las funciones y titulación que corresponden a los Cuerpos de Administración General son las siguientes:

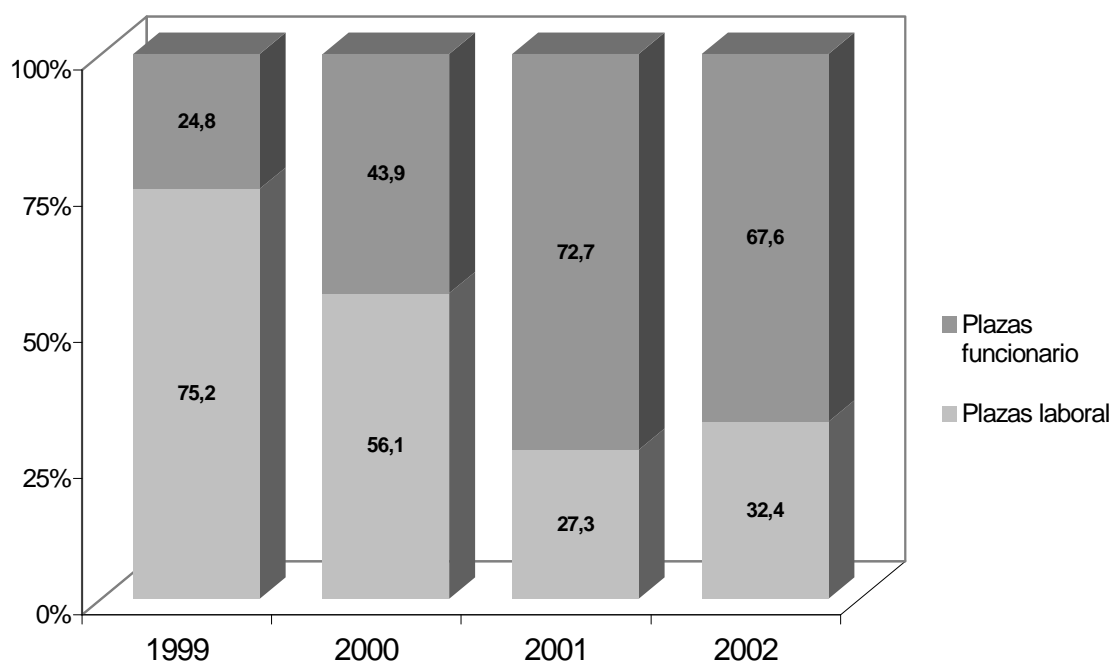
- a) Corresponde al Cuerpo de Técnicos Superiores de Administración General la realización de actividades administrativas de nivel superior y de carácter directivo, incluyendo las de inspección, ejecución, control, estudios, propuestas, asesoramiento y otras similares.*
- b) Corresponde al Cuerpo Superior de Gestión la realización de actividades administrativas de gestión de nivel superior”.*

Ello suponía acotar las posibilidades de acceso a puestos directivos al colectivo de personal laboral funcionarizado por esta vía, quedando dichos puestos reservados a los empleados públicos pertenecientes al Cuerpo de Técnicos Superiores, básicamente personal seleccionado por la propia Comunidad. Ello debe enmarcarse en el contexto de una tradición administrativa autonómica que, para el ámbito de los funcionarios, y a tenor del contexto en el que surgió y desarrolló, era reticente a la incorporación masiva de nuevos contingentes a través de mecanismos extraordinarios. A modo de mecanismo de protección de los ingresados mediante las propias oposiciones, se planteaban constricciones a las nuevas llegadas de personal por otras vías, justo en un momento en el que se incorporaban un gran número de nuevos empleados por la asunción de nuevas competencias.

La interpretación de esta reserva debe contextualizarse en un creciente corporativismo de este colectivo, un fenómeno que ya había surgido en etapas anteriores de la función pública madrileña. Así, aunque se mantenía la discrecionalidad en el nombramiento de los puestos superiores de la escala funcionarial, empezó a consolidarse un cierto control por parte de los cuerpos de la Comunidad de dichos nombramientos. Ejemplo de ello fue el cada vez mayor número de directores generales que eran funcionarios de cuerpos propios, y los nombramientos de los puestos superiores de administración general en las consejerías que eran controladas casi monopolísticamente por funcionarios del Cuerpo de Técnicos Superiores (Villoria, 2003). La composición de la estructura directiva de las dos unidades vinculadas a la gestión de los recursos humanos (Dirección General de la Función Pública y Dirección General de Gestión de Recursos Humanos) reflejan estas dinámicas.

En paralelo a la puesta en marcha del proceso de funcionarización, durante esta etapa se continuó con la convocatoria anual de oferta de empleo público. La composición de éstas ofertas, atendiendo al vínculo laboral, reflejó el importante cambio de tendencia, con una importante previsión de entrada de personal funcionario que suponía ya más de dos terceras partes del total de plazas ofertadas externamente.

Gráfico IV. 23. Vínculo laboral de plazas convocadas en las OEP, 1999-2002 (en %).

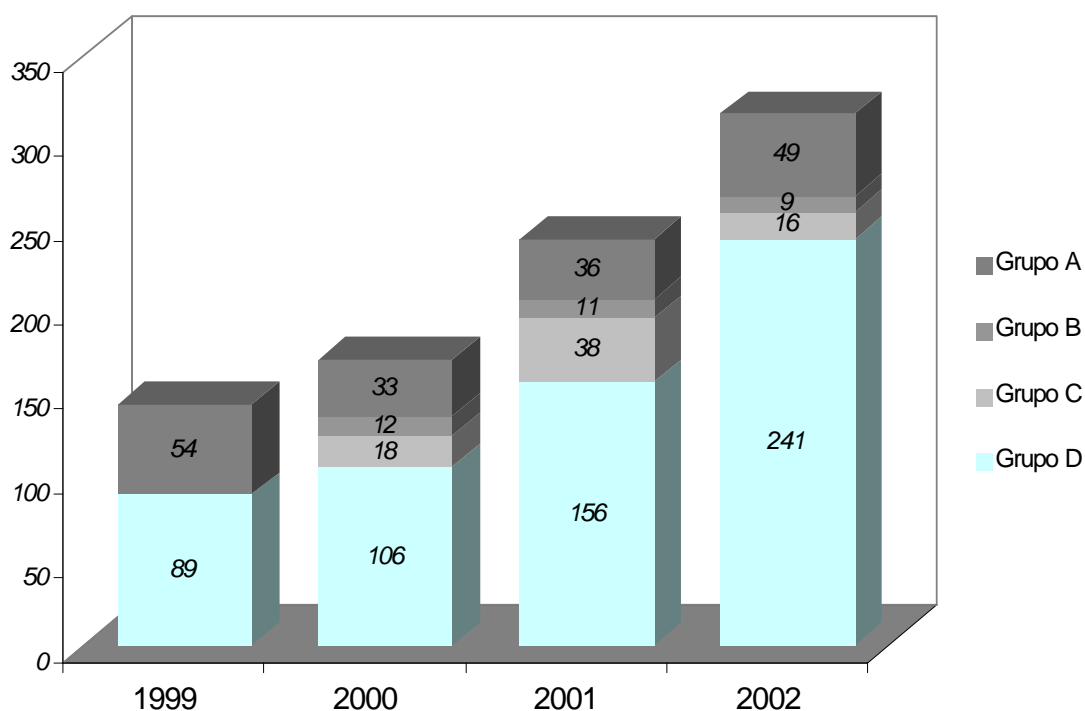


	1999	2000	2001	2002
OFERTA EMPLEO PÚBLICO				
Plazas funcionario	564	1.111	2.163	1.978
Plazas laboral	1.711	1.420	814	950
Total de plazas convocadas	2.275	2.531	2.977	2.928

Fuente: Página web de la Dirección General de la Función Pública, Consejería de Justicia y Administraciones Públicas (www.comadrid.es/funcion_publica/seleccion_personal).

Estos cambios en los vínculos laborales de la oferta de empleo público, asociados a la estrategia de funcionarización, se enmarcaban en el creciente número de vínculos laborales del personal al servicio de la administración madrileña. Así, además de los colectivos de personal funcionario y laboral, se le añadían los crecientes contingentes de personal docente y sanitario y, en la fase final de la etapa, el personal de justicia. En este contexto, la convocatoria de plazas de administración general, por grupos de adscripción, siguió las dinámicas precedentes (Gráfico IV.24).

Gráfico IV. 24. Plazas de personal funcionario de los cuerpos de administración general convocadas en la OEP, 1999-2002 (por grupo de adscripción).



Fuente: Decretos de convocatoria de las Ofertas de Empleo Público de la Comunidad de Madrid (1999-2002): Decreto 65/1999, Decreto 53/2000, Decreto 51/2001 y Decreto 44/2002.

Para la gestión de esta creciente complejidad se abordó la actualización y consolidación de diferentes instrumentos de gestión como las bases de datos y los sistemas de información de personal, simplificando ciertos procedimientos administrativos en materia de recursos humanos, o actuando sobre los procesos de elaboración y modificación de las relaciones de puestos de trabajo y sobre las plantillas presupuestarias. Este proceso constituyó el núcleo de actividad de la Dirección General de Gestión de Recursos Humanos, como nuevo actor en el modelo de función pública autonómico, separado de la Dirección General de Función Pública tal y como se comentó en el apartado anterior.

Las actividades de la Dirección General de Gestión de Recursos Humanos a lo largo de esta cuarta etapa reflejaron en buena medida las transformaciones y los nuevos retos que

planteaba la configuración de la función pública madrileña. Como actuaciones destacadas cabe apuntar el diseño y definición de una renovada aplicación informática de gestión (SIRIUS), que además de abarcar al personal de administración y servicios se hacía extensiva a los nuevos colectivos de personal que se incorporaban a la Comunidad (personal docente, sanitario estatutario y personal de la administración de justicia).

Precisamente la gestión de las nuevas entradas fue uno de los aspectos centrales de la actividad desarrollada por las diferentes áreas funcionales que configuraban la Dirección General de Gestión de Recursos Humanos. Ello se concretó en actuaciones como la coordinación de los traspasos de medios personales vinculados a las competencias asumidas, con la creación de nuevos puestos de trabajo y la modificación de las relaciones de puestos existentes, y todo aquello asociado a su integración en el sistema de gestión de recursos humanos de la Comunidad. Esta integración básica, sin embargo, respetaba las singularidades de los nuevos colectivos a través de la creación de unidades especializadas para su gestión ad hoc, habida cuenta de sus regímenes jurídicos diferenciados.

Este proceso de especialización por colectivos se dio también en un contexto de relajamiento de la centralización que había caracterizado la gestión de recursos humanos. A modo de ejemplo, se impulsaron iniciativas como la desconcentración de los procesos de provisión de puestos de trabajo en las respectivas consejerías, o el proyecto de desconcentración de la aplicación informática INVESDOC para la custodia y archivo de los expedientes de personal funcionario.

Como se indicaba en el Decreto 50/2001, de 6 de abril: *“se ha estimado conveniente realizar un nuevo reparto de determinadas competencias en esta materia, competencias que hasta el momento residían básicamente en la entonces Consejería de Hacienda, actualmente Consejería de Presidencia y Hacienda. (...) por el presente Decreto se atribuye a las respectivas Consejerías de la Administración Autonómica la competencia para el nombramiento, toma de posesión y cese de los funcionarios interinos, así como competencias en materia de convocatorias para la selección de funcionarios interinos”*. En la misma línea, la Ley 14/2001, de 26 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas, modificaba el artículo 49 de la Ley 1/1986, de la Función Pública de la Comunidad de Madrid, estableciendo, entre otras, que para la provisión de puestos de trabajo adscritos a funcionarios: *“las convocatorias para la provisión de puestos de trabajo, tanto por concurso como por libre designación, se aprobarán por el Consejero respectivo. Asimismo, corresponderá al titular de cada Consejería la resolución de las mismas, previo informe de la Consejería de Hacienda”*.

Nótese, sin embargo, que se mantenían centralizadas las funciones clave de gestión, como reflejo de una trayectoria previa que tendía a adaptarse a la nueva realidad y, especialmente, a las nuevas dimensiones de la administración autonómica. Mientras los órganos transversales de personal (Dirección General de la Función Pública y Dirección General de Gestión de Recursos Humanos) centralizaban las funciones clave, como la planificación de costes, las bases del régimen jurídico, la negociación colectiva, los procesos de incorporación de nuevos empleados públicos o los canales de transmisión de la información relativa a los recursos humanos, una parte importante de la gestión ordinaria de los procedimientos administrativos del personal se transfería a las respectivas consejerías.

Con estas transformaciones, la cuarta etapa confirmaba el proceso de transformación del modelo de gestión de recursos humanos, especialmente en lo que atañe a la composición del contingente de personal y a la estructura y estrategias desarrolladas por las unidades centrales responsables del ámbito. Cuestión a parte era la efectiva alteración de las instituciones vigentes, esto es, de las reglas del juego que servían de referencia a los principales actores involucrados en la configuración del modelo de función pública autonómico y que, atendiendo a la inercia institucional, requerían de más tiempo para su transformación efectiva.

IV.5.4.- El análisis de la cuarta etapa.

La cuarta etapa de configuración de la institución denominada “función pública autonómica” se corresponde con la V legislatura, que se inicia con la consolidación del equipo directivo del Partido Popular en el Gobierno de la Comunidad de Madrid. A lo largo de esta etapa, y superada la crisis económica, se produjo un cambio destacado en la orientación del discurso de la contención del gasto público hacia la asunción de las nuevas competencias que se estaban haciendo efectivas, configurando un nuevo horizonte competencial para la Comunidad.

Recuperando la vertiente de análisis de políticas públicas del modelo analítico propuesto, esta situación se puede interpretar como un nuevo equilibrio, con variaciones en el flujo de problemas a afrontar (*problem stream*), en lo que se refiere a la definición de los retos a afrontar por la autonomía, y que incidían también en la *issue image* de la gestión de los recursos humanos. Ello coincidía con la modificación en el flujo de política (*political stream*), por la presión del nuevo equipo directivo para preparar la organización pública para abarcar el nuevo techo competencial. A ello se sumaban las presiones provenientes del entorno político del Partido Popular en cuanto al enfoque de gestión del presidente autonómico, en especial en lo referente a la negociación con las organizaciones sindicales. Estas presiones pueden interpretarse, aunque con reservas, como la influencia de la dimensión ideológica sobre la gestión de los recursos humanos, estableciendo modificaciones en cuanto al estilo desarrollado en este ámbito respecto de la etapa anterior.

En este contexto, y aún si darse un cambio en la esfera política, se produjo una reorientación del modelo de función pública auspiciada tanto por presiones exógenas que demandaban mayor firmeza ante las organizaciones sindicales (en sintonía con la estrategia desarrollada desde el Estado), como por presiones endógenas, a partir de la consolidación de determinados cuerpos de funcionarios en posiciones clave de las unidades transversales (y entre ellas las vinculadas a la gestión de recursos humanos).

En paralelo, la asunción de las nuevas competencias, con el correspondiente traspaso de contingentes de personal, supuso un cambio importante en el modelo de organización autonómico. El crecimiento del peso relativo del capítulo I con relación al presupuesto así lo refleja, como corresponde a una administración que asumió competencias intensivas en personal como educación, sanidad y justicia. Estos cambios en la composición del colectivo de empleados públicos de la Comunidad de Madrid alteraron la institución, incrementando la diversidad de valores y perspectivas en cuanto a gestión de recursos humanos se refiere. La especificidad de los contingentes de personal

asociados a las nuevas competencias condujo a la creación de unidades especializadas para su gestión (en los ámbitos sanitario y educativo), en el marco de un proceso de descentralización de mayor alcance, aunque éstas no fueron las únicas variaciones en el *policy domain*.

La transformación de mayor alcance que se dio en esta cuarta etapa, y que se interpreta como reflejo de una verdadera transformación institucional, fue la división del ámbito analizado en dos grandes unidades: la Dirección General de la Función Pública y la Dirección General de Gestión de los Recursos Humanos. Esta escisión orgánica se consolidó con la adscripción de cada una de estas unidades a una consejería distinta: Consejería de Justicia, Administraciones Públicas y Consejería de Hacienda, respectivamente. Pero más relevante que la modificación estructural fue la definición de dos espacios de actuación especializados, configurando dos redes de actores separadas que, aunque coordinadas internamente, segmentaban los grupos objetivo a los que se dirigían sus estrategias de actuación.

Siguiendo esta divisoria, la Dirección General de la Función Pública se concentró en los ámbitos de selección y, especialmente, negociación colectiva, configurando un *policy subsystem* diferenciado del resto de ámbitos de gestión. En este último ámbito se produjo un importante reequilibrio de poder, con el fortalecimiento de las posiciones de los representantes de la administración frente a las principales centrales sindicales, que abandonaban la estrategia de unidad de acción, mientras se reforzaban formaciones sindicales de carácter más corporativo. Estos cambios pueden interpretarse, además, como reflejo de las presiones políticas que recibía el ejecutivo autonómico por parte del Gobierno del Estado, como uno de los pocos ejemplos, e incluso sometido a diferentes lecturas, de la influencia del factor político sobre las actuaciones emprendidas en materia de gestión de recursos humanos.

Paralelamente se operativizaban los tantas veces anunciados procesos de funcionarización del personal laboral. La definición del marco normativo de la transformación y de los mecanismos para hacerla efectiva apuntaban a la creación de un nuevo contingente de personal con ciertas particularidades que, ya de entrada, se diferenciaba del colectivo funcionarial establecido. Esta transformación promovida desde la propia administración autonómica también se reflejó en la composición de la oferta pública de empleo, que cambió paulatinamente las proporciones de personal laboral y funcionario, aunque manteniendo la línea establecida en cuanto a la oferta de plazas de personal funcionario de administración general (con el habitual predominio de los grupos de auxiliares administrativos y titulados superiores).

Tanto la concreción de estos procesos de funcionarización como los procesos de provisión de puestos de trabajo, dan buena cuenta de la creciente importancia de la estructura de cuerpos y, en especial, del Cuerpo de Técnicos Superiores. Procedentes de procesos similares de socialización y con dinámicas de autoreforzo, muchas veces de carácter corporativo, estos agentes jugaron un papel clave en la difusión y consolidación de las instituciones. A modo de comunidad epistémica, los miembros de este cuerpo jugaron un papel destacado en la consolidación del modelo autonómico de gestión de recursos humanos, un modelo que tendía, a su vez, a asimilarse al existente en la Administración General del Estado.

Para el ámbito de actuación de la Dirección General de Gestión de Recursos Humanos, se configuraba un nuevo *policy subsystem* en el que destacaba el papel de las consejerías como grupo-objetivo. Desde su posición de gestor hacía los “clientes internos”, esta unidad jugó un destacado papel en la configuración de un nuevo reparto de funciones, centralizando los elementos clave de la configuración del modelo de función pública mientras que la gestión ordinaria de los procedimientos administrativos de personal se transfería a las respectivas unidades de las consejerías.

La centralización y simplificación de determinados procedimientos en materia de gestión de recursos humanos, la consolidación de determinados instrumentos como las relaciones de puestos de trabajo o las bases de datos y los sistemas de información de personal centralizados, consolidaron el papel de la Dirección General de Gestión de Recursos Humanos. Con ello se ajustaba la institución para afrontar los retos de gestión vinculados a la incorporación de los importantes contingentes de personal asociados a las nuevas competencias, cuestión que centró buena parte de la actividad y de la agenda política en el ámbito de la gestión de los recursos humanos.

El resultado puede interpretarse como una verdadera transformación institucional, por lo que supone de modificación del ajuste entre valores, normas, procesos, estructuras, rutinas y, en definitiva, de “reglas del juego” en el ámbito de la gestión de recursos humanos. La redefinición de las redes de actores vinculados a cada ámbito de actuación, junto con la transformación en el tipo de interrelaciones y en el papel a jugar por cada agente, permiten sustentar el argumento del cambio institucional. Cambio que, sin embargo, debe situarse dentro de una estrategia de modificación incremental de la institución, por lo temprano de su realización y atendiendo a los ritmos de consolidación que se asocian a este tipo de arreglos.

En todo caso cabe destacar el papel de emprendedor institucional o *institutional entrepreneur* que jugó la administración autonómica en esta transformación, con una clara estrategia de ajuste de su organización para facilitar la transformación de modelo con el que debía afrontar la recepción de las nuevas competencias y contingentes de personal asociados. A través de un proceso de exploración institucional, asumiendo un riesgo calculado, el Gobierno de la Comunidad de Madrid optó por generar un flujo de políticas que condujo, a partir de diversas modificaciones estructurales, a la configuración de un nuevo entorno para gestionar la función pública autonómica.

La conjunción de esta estrategia, unida a las variaciones producidas en el ámbito de la política (*political stream*) y de la visión del problema (*problem stream*), favoreció la transformación comentada. Se generó así una situación de innovación institucional, iniciando un nuevo proceso de institucionalización de los arreglos que no debe obviar el peso de los precedentes, atendiendo a las dinámicas de *path dependence* ya comentadas (especialmente en lo referente a la relación entre los órganos transversales y las demás consejerías, así como con los diferentes agentes vinculados).

Estas modificaciones se combinaban con otras dinámicas de cambio de la administración autonómica como los procesos de externalización que, especialmente en esta cuarta etapa, empezaron a ofrecer sus resultados configurando ámbitos diferenciados en cuanto a la gestión de sus recursos humanos. De esta forma variaban el alcance efectivo de las políticas emprendidas desde las unidades centrales de función

pública antes comentadas, aunque mantenían su destacado papel en el seno de la organización autonómica.

El resultado, en términos de institucionalización, se enfrentaba con una ruptura previsible en el ámbito de la dirección política, a partir de la anunciada promulgación de Ruíz-Gallardon como candidato a la Alcaldía de Madrid. El hecho que el presidente de la Comunidad Autónoma durante las dos legislaturas con Gobierno del Partido Popular anunciase la preparación de su marcha suponía una alteración en los niveles directivos de la administración autonómica, un recambio de personas que no podía dejar de influir en el conjunto de iniciativas impulsadas. En el momento de redactar estas líneas todavía estaba por esclarecer cómo ello incidiría en el ámbito de la gestión de los recursos humanos y, por ende, a la propia institución que se ha denominado “función pública autonómica” para el caso de la Comunidad de Madrid.

**V.- LA EVOLUCIÓN DEL SISTEMA DE FUNCIÓN PÚBLICA DE LA
GENERALITAT DE CATALUNYA.**

V.- LA EVOLUCIÓN DEL SISTEMA DE FUNCIÓN PÚBLICA DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA.

V.1.- PRESENTACIÓN DEL ESTUDIO DE CASO DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA.	264
V.2.- LOS INICIOS (1979-1982): EL RESTABLECIMIENTO DE LA GENERALITAT Y LA CONSTRUCCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA.	265
V.2.1.- El contexto inicial de referencia.	266
V.2.2.- La estructura organizativa vinculada a la gestión de los recursos humanos.	270
V.2.3.- Las características del modelo de gestión de recursos humanos.	273
V.2.4.- El análisis de la etapa inicial.	279
V.3.- LA SEGUNDA ETAPA (1982-1993): EL DESARROLLO Y LA CONSOLIDACIÓN DEL MODELO.	281
V.3.1.- El contexto de referencia.	282
V.3.2.- La estructura organizativa vinculada a la gestión de los recursos humanos.	285
V.3.3.- Las características del modelo de gestión de recursos humanos.	289
V.3.4.- El análisis de la segunda etapa.	296
V.4.- LA TERCERA ETAPA (1993 - 2000): LOS PROGRAMAS DE MODERNIZACIÓN Y LA TRANSFORMACIÓN DEL MODELO.	300
V.4.1.- El contexto de referencia.	301
V.4.2.- La estructura organizativa vinculada a la gestión de los recursos humanos.	306
V.4.3.- Las características del modelo de gestión de recursos humanos.	312
V.4.4.- El análisis de la tercera etapa.	328
V.5.- LA CUARTA ETAPA (2000 - 2002): EL CAMBIO DE ORIENTACIÓN Y UN NUEVO IMPULSO MODERNIZADOR.	333
V.5.1.- El contexto de referencia.	334
V.5.2.- La estructura organizativa vinculada a la gestión de los recursos humanos	339
V.5.3.- Las características del modelo de gestión de recursos humanos.	344
V.5.4.- El análisis de la cuarta etapa.	350

V.1.- Presentación del estudio de caso de la Generalitat de Catalunya.

La presentación del análisis estudio de caso de la Administración de la Generalitat de Catalunya pretende ofrecer una aproximación más concreta a los condicionantes y procesos de configuración de las instituciones y de las políticas públicas de las comunidades autónomas en lo referente a la gestión de sus recursos humanos. La singularidad del caso catalán facilita su contraste con el anterior estudio de caso, el de la Administración de la Comunidad de Madrid, atendiendo a las diferencias de contexto, instituciones, procesos de políticas públicas y actores que han condicionado la conformación de sus respectivos modelos de función pública.

A los criterios de selección del estudio de caso, comentados en el apartado de metodología, cabe añadir el destacado papel de la Generalitat de Catalunya en el desarrollo del modelo de Estado de las Autonomías, donde se constituyó como un referente para buena parte del resto de administraciones autonómicas. La rápida asunción competencias y los ritmos de crecimiento de sus dotaciones de personal y las diferentes redes de actores implicados, junto con una explícita voluntad de diferenciarse de la Administración General del Estado, son algunos de los condicionantes previos para la configuración del sistema autonómico de función pública.

El análisis de las instituciones que caracterizaron el ámbito de la gestión de recursos humanos en el caso de la Generalitat de Catalunya permiten ilustrar la capacidad de permanencia de determinadas normas, reglas, valores, estructuras y rutinas de funcionamiento surgidas de decisiones tomadas en los momentos iniciales, y consolidadas posteriormente a partir de la funcionalidad que cumplían. En cuanto al análisis los procesos de políticas públicas y de las situaciones de cambio potencial, los intentos de transformación del sistema autonómico de función pública en el marco de distintos programas de modernización permiten mostrar tanto la importancia de los liderazgos emprendedores como las dificultades con las que se encontraron al no contar con un apoyo sostenido ni desplegar una línea consistente a lo largo de todo el periodo, frente a las inercias de las instituciones vigentes.

La exposición del estudio de caso se inicia con una descripción de las principales etapas en que se puede dividir la evolución de la función pública de la administración autonómica catalana. A partir de una visión general de la evolución del sistema de función pública de la Generalitat de Catalunya, la identificación de las fases se corresponde tanto con los estadios de consolidación de la institución que permite caracterizarlo como con los cambios de estilo en cuanto al modelo de gestión. Concretamente se han identificado cuatro fases que responden a los momentos de:

- a) restablecimiento de la Administración de la Generalitat de Catalunya y recepción de los primeros paquetes competenciales, punto de partida del proceso de construcción del sistema de gestión de sus recursos humanos,
- b) despliegue autonómico, recepción de los contingentes de personal más importantes y fase prolongada de estabilización de la dirección de la función pública, que constituyen el primer estadio de consolidación de la institución,
- c) dentro de la estabilidad del partido en el gobierno, cambios destacados en la dirección del ámbito de la función pública, irrupción de los programas de

modernización y surgimiento de destacadas iniciativas orientadas a transformar el modelo, pero sin un apoyo político sostenido que permita consolidar la línea de actuación,

- d) cambios destacados en la dirección del ámbito de la función pública y reorientación de la estrategia modernizadora, relegando el ámbito de la gestión de recursos humanos, aunque con destacadas reestructuraciones que apuntan a una modificación de la estrategia desarrollada.

La presentación de las cuatro etapas en que se ha dividido el estudio de caso se realiza siguiendo el esquema apuntado en la metodología, a modo de estructura básica para sistematizar la recopilación y exposición de datos. Siguiendo este esquema, para cada una de las etapas se incluyen tres subapartados de descripción: del contexto de referencia, de la estructura orgánica vinculada a la gestión de recursos humanos y de las características del modelo de función pública de cada etapa. Estos subapartados descriptivos se complementan, para cada fase, con otro de análisis, en el que se apuntan diversos argumentos sobre la configuración de la institución y las situaciones de cambio en las políticas públicas durante el periodo. Este análisis representa una primera aplicación del modelo analítico, a modo de apoyo a la descripción de cada una de las fases, previa a la reflexión de carácter más conceptual que se presenta en el capítulo de las conclusiones, de forma comparada a partir de las perspectivas analíticas consideradas.

Con esta estructura se pretenden aportar parámetros para la reflexión y valoración de las transformaciones de la función pública de la Administración de la Generalitat de Catalunya a partir del modelo analítico que se ha definido en el planteamiento de la investigación.

V.2.- Los inicios (1979-1982): el restablecimiento de la Generalitat y el diseño de la administración autonómica.

Esta etapa inicial de configuración de la administración autonómica se caracterizó por la inestabilidad, la incertidumbre y el crecimiento por acumulación de nuevas competencias, siguiendo el impulso inicial asociado a la recuperación del autogobierno.

Para el ámbito de la gestión de los recursos humanos la importancia de esta etapa inicial reside en el surgimiento de las primeras dinámicas de gestión de los recursos humanos adaptadas a un contexto de aluvión de nuevos contingentes de empleados públicos de distinta procedencia. Con una clara orientación a intentar ordenar el proceso se aprobó la primera ley en la materia, contestada por parte del Estado mediante un recurso de inconstitucionalidad. Sin embargo, más allá de estos intentos por establecer un claro direccionamiento en el proceso, lo incipiente y precario de las estructuras centrales, frente al volumen de unidades y colectivos de empleados incorporados, favorecieron los procesos de importación de mecanismos y estructuras provenientes de las administraciones desde las que se producían los traspasos, con un claro predominio de la influencia de la Administración General del Estado.

V.2.1.- El contexto inicial de referencia.

Con el Real Decreto-Ley 41/1977, de 29 de septiembre, sobre restablecimiento provisional de la Generalitat de Catalunya, se inició la puesta en marcha de la administración autonómica, creándose en primera instancia la Presidencia de la Generalitat y el Consejo Ejecutivo, como órganos de gobierno y administración durante el período transitorio hasta la promulgación del Estatuto de Autonomía. De éstos inicios cabe destacar la importancia de los referentes republicanos, puesto que la Generalitat era la única institución con estos orígenes que se reestablecía, fruto de un pacto de Estado, antes de que se aprobase la propia Constitución Española. En el proceso anterior a la aprobación del Estatuto, destacó para el ámbito de análisis el restablecimiento de la Escuela de Administración Pública de Catalunya (con el Decreto de 14 de mayo de 1979), como organismo que debía actuar en los ámbitos de la selección, la formación de los empleados públicos de Catalunya (y no sólo los de la Generalitat) y en la investigación en materia de administración y función pública. En diciembre de ese mismo 1979 aparecía también el primer número del *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* (DOGC), con el mismo encabezado de la publicación homónima de la II República.

Resulta significativo que al conmemorar el 25 aniversario del restablecimiento de la Generalitat de Catalunya, Jordi Pujol recordase las palabras del presidente Tarradellas cuando decía que él era el 115 presidente de la Generalitat. Con ello se quería enfatizar que *“nosotros no somos de anteaer, ni somos el resultado –como se ha dicho- de una decisión administrativa o política, que se toma por táctica, por electoralismo o por lo que sea”* porque con *“aquel Decreto de 29 de septiembre de 1977 había un reconocimiento, primero, de la personalidad histórica de Catalunya; segundo, de la personalidad política de Catalunya, y tercero, del reconocimiento del hecho diferencial de Catalunya”* (discurso de Jordi Pujol realizado en el Palau de la Generalitat el 30 de septiembre de 2002, en ocasión del *“25 aniversario del restablecimiento Generalitat”*). Este rasgo diferencial y de continuidad marcó una parte del discurso político que dirigiría la acción del gobierno autonómico en la mayor parte de su evolución reciente.

En esos inicios, sin apenas competencias, sin ingresos propios y sin un cuerpo de funcionarios profesionales, el aspecto más destacado de la etapa denominada de Gobierno provisional o de la Generalitat reestablecida fueron los pactos y acuerdos de las comisiones mixtas que negociaron los traspasos de competencias.

Con el Real Decreto 2.453/1977 se establecieron dos comisiones mixtas con el objetivo de proponer, al Gobierno y a la Generalitat, los acuerdos sobre transferencias de funciones, actividades y servicios de la competencia del Estado y de las diputaciones a la emergente autonomía. Con ello se iniciaba el proceso de traspaso de competencias y recursos, tanto materiales como humanos que, durante 1978 y 1979, fueron generando el embrión de la nueva Generalitat.

Para hacerse una idea de las dimensiones de la nueva Generalitat cabe recordar que su primer presupuesto, para el ejercicio 1978, era de poco más de 278 millones de pesetas y que, a parte de los departamentos de Sanidad y Asistencia Social y Política Territorial y Obras Públicas, los cinco departamentos restantes se ubicaban en un mismo edificio, en el Palau de la Generalitat, que todavía estaba ocupado en gran parte por dependencias de la Diputación de Barcelona (Lobo i Gil, 1999).

Sin embargo no se produjo, más allá de la transferencia de importantes competencias, recursos y personal, la integración de las diputaciones provinciales en la nueva administración autonómica. Este hecho, unido a la existencia de diferentes formaciones políticas al frente de cada una de éstas instituciones con una lógica de rivalidad política en el mismo territorio, explicó el limitado impacto que la administración provincial tuvo en la configuración de la organización autonómica. Los referentes para la definición de las estructuras y políticas de carácter interno de la incipiente administración fueron los de la Administración General del Estado, con la que existían contactos más intensos por las comisiones de transferencias y por las posteriores necesidades de coordinación para temas como la función pública, además de por ser de la que se recibían mayores contingentes de personal.

Dada la incertidumbre que caracterizaba los procesos de construcción autonómica, desde el Estado se había impulsado un sistema generalizado de preautonomías a través de unos decretos-ley casi idénticos en su contenido (Pallarés y Delgado, 1980). Al iniciarse los procesos efectivos de transferencias, se destacó especialmente la atención que se daba a la salvaguarda de las garantías de las condiciones de empleo de los funcionarios traspasados, sin que en ningún momento se incluyese consideración alguna sobre los requerimientos de las incipientes organizaciones receptoras. A modo de ejemplo, el artículo 3.2. del Real Decreto 2118/1978, sobre el régimen jurídico del personal preautonómico, indicaba como premisa general que *“en cualquier caso el ejercicio de las competencias atribuidas al ente preautonómico deberá respetar los derechos reconocidos a los funcionarios en la legislación vigente”*.

Estos precedentes dibujaron un escenario que limitaba las alternativas a considerar para la configuración efectiva de un modelo diferente de organización y empleo público. Los elementos que definían este modelo empezaron a plasmarse en la norma básica del autogobierno, el Estatuto de Autonomía.

El 22 de diciembre de 1979 se aprobaba el Estatuto de Autonomía de Catalunya (ley orgánica 4/1979, de 18 de diciembre), por el que se establecía la Generalitat como la institución a través de la cual se organiza políticamente el autogobierno de Catalunya, indicándose en el artículo 29.1. que estaba integrada por el Parlamento, el Presidente de la Generalitat y el Consejo Ejecutivo o Gobierno.

Con las elecciones autonómicas de 1980 se constituyó el Parlamento de Catalunya, que escogía a Jordi Pujol como presidente de la Generalitat de Catalunya, iniciando un prolongado período de permanencia de la coalición *Convergència i Unió* (CiU) al frente del gobierno autonómico, que llegaría hasta la actualidad. Esta estabilidad en la coalición gobernante no debe ocultar, sin embargo, una importante rotación de los equipos directivos de las diferentes áreas, destacando especialmente la que se dio en el ámbito de la gestión interna y, más concretamente, en los órganos encargados de la gestión de los recursos humanos, como se mostrará posteriormente. A modo de indicador inicial, entre 1977 y 1981, el Departamento de Gobernación (al que se adscribió inicialmente la Dirección General de la Función Pública) tuvo 4 consejeros distintos (Rahola, Ortínez, Bricall y Vidal i Gayolà).

Las primeras actuaciones del gobierno autonómico, siguiendo el Estatuto de Autonomía que en su artículo 9 ya preveía la lista de materias que pasaban a ser competencia

exclusiva de la Generalitat, se concentraron en la asunción de las nuevas transferencias, con los nuevos contingentes de personal asociados a ellas.

Para apoyar este proceso, el Estatuto de Autonomía, en su artículo 10.1.1., reconocía a la Generalitat de Catalunya la competencia para establecer el régimen estatutario de sus funcionarios, competencia que debía de ejercer el Parlamento en el marco de las bases de la legislación estatal, de acuerdo con el artículo 149.1.18. de la Constitución Española.

Desde la administración autonómica, y siguiendo las disposiciones establecidas en el ámbito estatutario, destacó en esta etapa inicial la promulgación de una norma específica sobre función pública, la ley 4/1981, de 4 de junio, de medidas urgentes sobre la función pública de la Generalitat de Catalunya, que se comentará en el apartado referido a las características del modelo de gestión. El interés político por el tema, además de reflejarse en la citada norma, también apareció en el ámbito parlamentario, donde en la sesión plenaria número 17, de 19 de febrero de 1981, se aprobaba la Moción 4/I del Parlamento de Catalunya, referente a lo que ha de ser la función pública en Catalunya. A pesar del alcance limitado de la disposición, resulta relevante su pronta aparición como indicador de la presencia del tema en la agenda del Parlamento autonómico.

Sin embargo, la precipitación del momento, unida a un clima de incertidumbre y a cierta desconfianza por parte de la Administración General del Estado, marcaron los procesos efectivos de transferencia de dotaciones de personal. Para mitigar estas tensiones, y siguiendo la normativa estatal de traspasos de la etapa preautonómica, altamente garantista con los derechos de los empleados que se transferían, el propio Estatuto de Autonomía incorporó, en su disposición transitoria sexta, que *“los funcionarios adscritos a servicios de titularidad estatal o a otras instituciones públicas que resulten afectadas por los traspasos de la Generalitat pasarán a depender de ésta, siéndoles respetados todos los derechos de cualquier orden y naturaleza que les correspondan en el momento del traspaso, incluso el de participar en los concursos de traslado que convoque el Estado en igualdad de condiciones con los restantes miembros de su cuerpo”*.

Estas indicaciones del Estatuto de Autonomía, aunque limitadas, aparecían en un contexto caracterizado por la parquedad de la normativa estatal (en cuanto a líneas claras, no a su cantidad) para regular el pase al servicio de las comunidades autónomas de funcionarios procedentes del Estado. Todo ello, unido a la falta de flexibilidad de la estructura normativa ya existente para su adaptación a la nueva situación, provocó serias dificultades a la administración emergente para ejercer las competencias que les estaban siendo transferidas.

En aras de mejorar esta situación, se pusieron en marcha diversos mecanismos encaminados a incentivar el traslado voluntario de empleados públicos de las administraciones central y provincial a la autonómica. Ejemplo de ellos son las comisiones de servicios de carácter temporal, promovidas por la Circular dictada por la Secretaría de Estado para la Administración Pública, de 27 de diciembre de 1979, que dio lugar a la publicación de una Orden de la Presidencia de la Generalitat de 14 de febrero de 1980, que venía a regular la tramitación de las peticiones de prestación de servicios a la Generalitat para los funcionarios de la Administración General del Estado.

En el mismo sentido se promovieron concursos de traslados, en la línea de favorecer la incorporación individual de los funcionarios interesados en participar de la nueva Administración de la Generalitat de Catalunya (Florensa y De Alfonso, 1980).

El resultado de ambos mecanismos permite apuntar que si fueron pocos los empleados de la Administración General del Estado que utilizaron la vía de la comisión de servicios, también fue escaso el número de plazas concursadas para el traslado a la nueva administración autonómica. Ya fuese por falta de información (por poca difusión de los mecanismos de comunicación de la Generalitat unida al poco interés suscitado en los canales institucionalizados en la Administración General del Estado), pero especialmente por falta de motivación, ante las incertidumbres que rodeaban a las emergentes administraciones autonómicas, fueron escasos trasvases voluntarios de empleados públicos de la Administración General del Estado.

A ello hay que añadir las resistencias de los distintos organismos de la Administración General del Estado a desprenderse tanto de las competencias como del personal asociado a ellas. Sin una planificación ni una estrategia coherente, el alcance de las transferencias acababa siendo el resultado, en buena parte de los casos, de los procesos puntuales de negociación entre las partes. Como indican Pallarés y Delgado en referencia a los traspasos de recursos y personal asociados a las competencias transferidas, *“todo queda al arbitrio de la comisión mixta (...) sus trabajos resultan lentos, laboriosos, sin eficacia práctica y, sobre todo, en la mayoría de los casos sin un criterio racional en sus propuestas, conseguidas no siempre en función de las competencias transferidas sino en función del criterio –centralizador o descentralizador- que se haya conseguido imponer, lo que dependerá, en último término, del talante de los miembros de la comisión”* (1980: 145).

Estas resistencias se manifestaron, además, en la realización de redistribuciones de efectivos en las unidades afectadas, previas a efectuar el traspaso, con la idea de retener a los mejores profesionales. Se pretendía con ello transferir tan solo a aquellos empleados que se consideraban más fácilmente reemplazables o simplemente aquellos que inevitablemente debían acompañar al servicio acordado. En diversos casos también se utilizó el mecanismo de transferir plazas dotadas presupuestariamente, reteniendo así a los empleados que disponían de la experiencia y conocimientos específicos para destinarlos a otras unidades. Además, la mayor parte de transferencias de recursos humanos afectaron a la organización periférica de los ministerios y no a sus órganos centrales, con lo que ello comportaba en cuanto a perfiles profesionales, especialmente cuando la administración autonómica requería crear los suyos propios (Tornos, 1983).

Si estas eran las “reglas del juego” propugnadas por la Administración General del Estado, por parte de la Administración de la Generalitat las consignas se orientaban a maximizar, en número y ámbitos temáticos, las competencias a asumir, siguiendo una lógica de crecimiento que permitiesen fortalecer a la incipiente organización. Fruto del momento político caracterizado por la incertidumbre, en el que el nuevo nivel de administración pretendía encontrar y definir su espacio de actuación, la lucha por incrementar los ámbitos de actuación dejó en un segundo plano todo aquello referido a la racionalización y mejora de su gestión operativa.

El resultado fue que al mismo tiempo que se estabilizaba la estructura autonómica en el ámbito político, el ámbito administrativo se configuraba a partir de herencias e inercias

asociadas al proceso de traspasos de competencias, estructuras y recursos humanos, y que sentaban las bases de una cultura administrativa cercana a los referentes de la Administración General del Estado.

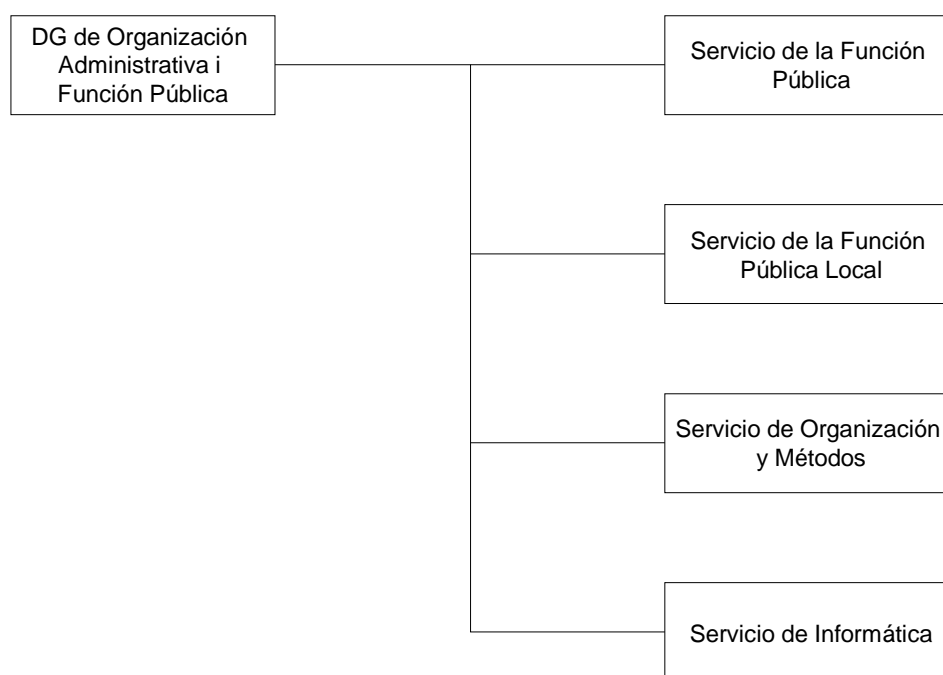
V.2.2.- La estructura organizativa vinculada a la gestión de los recursos humanos.

Lo precario y provisional de la etapa preautonómica con la Generalitat restaurada favoreció el surgimiento de pluralidad de normas iniciales que venían a establecer ciertos parámetros básicos de funcionamiento de la nueva administración, como por ejemplo el reglamento de Régimen Interior de la Generalitat de Catalunya, DOGC nº. 3, de 22 de abril de 1978, referida a la organización de la Generalitat, del Consejo Ejecutivo y de los departamentos, así como a los procedimientos administrativos y al régimen financiero.

De esa etapa data la creación de la Dirección General de la Función Pública, ubicada inicialmente en el mismo edificio del Palau de la Generalitat (Paganobarraga, 1999), con apenas dotación de personal, y moviéndose básicamente a partir de ciertos personalismos y con mucho voluntarismo.

Sentadas las bases iniciales del autogobierno, con la aprobación del Estatuto de Autonomía, celebradas las primeras elecciones y constituido el primer gobierno del presidente Jordi Pujol, a finales de 1980 aparece la primera norma clara referida a la estructura de la unidad de gestión de los recursos humanos. La promulgación del Decreto 281/1980, de 3 de diciembre, de estructuración orgánica de la Dirección General de Organización Administrativa y de la Función Pública, significó la creación de una unidad que abarcaba tres ámbitos de actuación: la función pública –autonómica y local-, los temas vinculados a organización y métodos, y los servicios de informática.

Gráfico V.1. Organigrama de las unidades vinculadas a la gestión de los recursos humanos. Diciembre de 1980 (vigente hasta 1982).



Fuente: Decreto 281/1980, de 3 de diciembre, de estructuración orgánica de la Dirección General de Organización Administrativa y de la Función Pública

De la estructura del nuevo organismo se desprende una clara orientación transversal, de apoyo al resto de unidades, en los ámbitos de gestión de los recursos humanos, en la gestión de las estructuras y en la gestión de los servicios informáticos (incluyendo los ámbitos de programación y “mecanización”).

Con relación al objeto de estudio de la investigación cabe destacar dos elementos de esta primera unidad central de personal: por un lado la incorporación de un servicio dirigido a la función pública local y por el otro la organización interna del servicio de función pública propiamente autonómico.

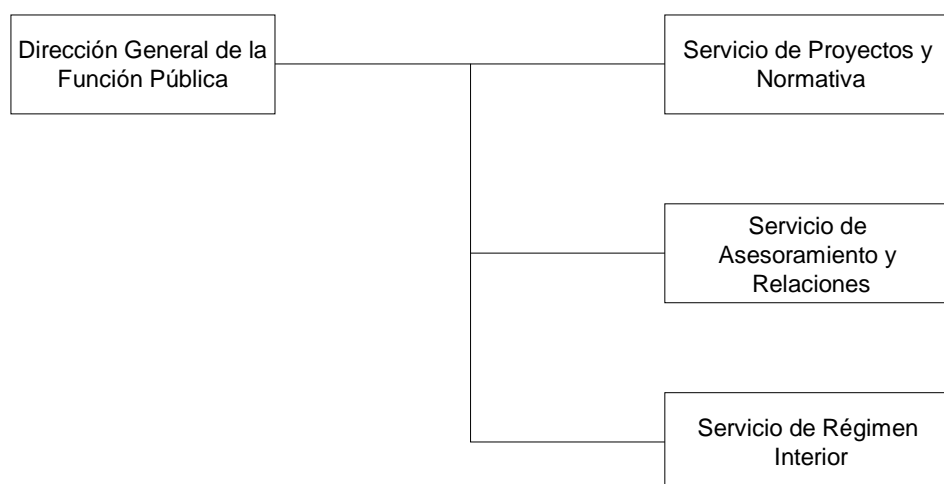
Del primero, planteado como apoyo y coordinación a los entes locales, destacó su clara referencia a un momento político en el que se planteaba la creación de un nivel de administración autonómico que debía absorber a las diputaciones provinciales (recuérdese de en ese mismo mes se aprobó la Ley 6/1980, de 17 de diciembre, de transferencia urgente y plena de las diputaciones catalanas a la Generalitat). Un servicio que se estructuraba en dos secciones, una pensada para el personal de habilitación nacional (secretarios e interventores) y otra para el personal funcionario de los entes locales. La posterior evolución y distanciamiento de las diputaciones, unida a la realidad de las corporaciones locales, llevaría a la desaparición de esta unidad. La creación posterior de la Dirección General de Administración Local se planteó con un enfoque diferenciado que dejaba a parte el tema de su función pública.

En lo referente al Servicio de la Función Pública (dirigido a la propia organización autonómica), destacó en su estructura la existencia de dos secciones planteadas para los dos temas considerados más relevantes en el momento de su configuración. Por un lado la Sección de Programación de efectivos, asociada a los importantes procesos de crecimiento y transformación de la administración autonómica, que ya exigía de cierta ordenación. Por otro lado la Sección de Administración de Personal, como unidad para administrar el importante colectivo que conformaba la organización autonómica.

A parte de esta estructura, en el Departamento de Economía y Finanzas y adscrito a la Dirección General de Presupuestos y del Gasto Público, se creó el Servicio de Presupuestos Generales, dentro del cual se ubicaba la Sección de Retribución de Personal y la Sección de Racionalización del Gasto Público³⁹. Aunque no se incluye su análisis más detallado atendiendo al planteamiento de la investigación, resulta significativa su adscripción orgánica desvinculada de la de la unidad central de gestión de recursos humanos.

La estructura de la unidad central de gestión de recursos humanos permaneció sin modificaciones importantes hasta finales de esta etapa inicial, esto es, hasta al cabo de poco menos de dos años, cuando se promulgó el Decreto 82/1982, de 1 de abril, sobre estructuración de la Dirección General de Organización Administrativa y de la Función Pública, modificando su actual denominación y estableciendo sus competencias.

Gráfico V.2. Organigrama de las unidades vinculadas a la gestión de los recursos humanos. Abril de 1982 (vigente hasta 1985).



Fuente: Decreto 82/1982, de 1 de abril, sobre estructuración de la Dirección General de Organización Administrativa y de la Función Pública, modificando su actual denominación y estableciendo sus competencias.

Con esta norma se creaba la Dirección General de la Función Pública, con un planteamiento renovado que se centraba en las diferentes dimensiones de la gestión de los recursos humanos, abandonando el enfoque anterior de agrupación de otros ámbitos de gestión (como la organización o los servicios informáticos).

³⁹ Decreto 203/1980, de 3 de octubre, de creación del Servicio de Presupuestos Generales y del Gasto Público del Departamento de Economía y Finanzas.

La nueva estructura reflejaba una muestra de los temas destacados con la renovada orientación. En primer lugar el Servicio de Proyectos y Normativa, para atender a la ya por entonces notable producción de normas que afectaban a la gestión de los recursos humanos. El Servicio de Asesoramiento y Relaciones planteaba la creciente importancia de las actividades de interlocución con distintos agentes vinculados a la gestión de personal, además de prestar apoyo a los distintos órganos de la administración implicados. Cabe apuntar que esta denominación estructural, que desapareció con posteriores modificaciones orgánicas, se recuperaría con la reestructuración del año 2002. Finalmente el Servicio de Régimen Interior, orientado a las actividades de carácter más operativo, pero no por ello menos importantes atendiendo a los procesos de incorporación de colectivos de empleados públicos de distinta procedencia. Las actuaciones en materia de registro, convocatorias y concursos, y situaciones de los funcionarios eran uno de los ejes básicos para intentar normalizar el heterogéneo contingente de empleados de la nueva Administración de la Generalitat de Catalunya.

V.2.3.- Las características del modelo de gestión de recursos humanos.

La gestión de los recursos humanos de esta etapa inicial se caracterizó por un destacado crecimiento de la plantilla pero a modo de aluvión, sin una clara planificación ni una estrategia de recepción de las nuevas incorporaciones debido a la incertidumbre y la falta de planificación del propio proceso de traspaso de competencias.

Sin los necesarios mecanismos para dimensionar los servicios traspasados, las dinámicas de estos primeros años de funcionamiento de la administración autonómica se movieron más en la línea de buscar soluciones para los urgentes problemas que en la de generar un modelo de gestión de los recursos humanos adecuado a la nueva realidad administrativa que se estaba construyendo.

La incertidumbre sobre el alcance y contenidos del proceso de transferencias impactó negativamente en las percepciones y la motivación de los colectivos de empleados públicos de la Administración General del Estado que debían integrarse en las nuevas organizaciones autonómicas, originando importantes resistencias. Y todo ello a pesar de que la protección de los derechos del personal transferido se configurase como un principio predominante en todos los procesos, por encima de las necesidades organizativas de los entes receptores de estos contingentes de empleados públicos.

Tampoco facilitó las cosas la propia normativa estatal que imponía restricciones al incremento de la función pública autonómica en lo que al personal funcionario se refiere, con normas como la disposición adicional primera del Real Decreto Ley de 30 de marzo de 1977, que impedía utilizar el interinaje como procedimiento para la cobertura de plazas.

Las restricciones a la transferencia de efectivos por parte de las organizaciones que cedían competencias y servicios, unidas a las resistencias por parte de importantes colectivos de empleados públicos, especialmente estatales, se complementaron con las aspiraciones de la Administración de la Generalitat de poder reclutar su propio personal

de confianza, afecto al nuevo proyecto autonómico y desvinculado de las otras organizaciones públicas del Estado.

Todo ello condujo a la administración autonómica a reclutar su propio personal, utilizando inicialmente la figura de los contratados administrativos transitorios, que con la posterior estabilización y consolidación de los aparatos autonómicos se procedieron a reconvertir en personal funcionario, utilizando diversos mecanismos como las oposiciones restringidas o la reserva de plazas. Paralelamente se abrieron las puertas a la contratación de personal interino y, seguidamente a la contratación de personal en régimen laboral, para poder cubrir las necesidades de efectivos que planteaba la gestión de los nuevos servicios transferidos.

A resultas de esta estrategia combinada, se sentaron las bases de una creciente pluralidad de vínculos laborales que incrementaron la complejidad de la gestión del contingente de empleados públicos de la administración autonómica. Si a esta heterogeneidad, resultado de la amalgama iniciada con el proceso de transferencias y el reclutamiento realizado directamente por la administración autonómica, se le añade la diversidad de departamentos, con colectivos profesionales con tradiciones y lógicas diferenciadas, se puede cuestionar, para el caso de la Generalitat de Catalunya (pero también para la mayor parte de las administraciones de las comunidades autónomas) el concepto de “función pública autonómica” como un grupo de recursos humanos cohesionado (Giménez Abad, 1996). La hipótesis a mantener es que para una parte de este colectivo, esto es, para el personal técnico y de administración y servicios asociado a la estructura central de los departamentos, sí existían pautas comunes de gestión de los recursos humanos, con influencia de las instituciones heredadas del Estado pero también con singularidades propias de un desarrollo diferencial.

Dentro de la diversidad creciente del colectivo de profesionales que conformaban la función pública de la Generalitat de Catalunya en esta etapa inicial se podían distinguir tres colectivos claramente diferenciados (Ramió y Salvador, 2002):

1. Colectivos de profesionales especializados, vinculados a servicios concretos (personal docente y sanitario, personal vinculado a la prestación de servicios especializados en los ámbitos agrícola o industrial, entre otros) transferidos por la Administración General del Estado. Estos colectivos poseían un marco institucional concreto asociado a pautas corporativas y a la administración de esferas particulares de la gestión (como centros educativos o sanitarios), pero no en cuanto a la organización de la administración general se refiere.
2. Colectivos de funcionarios, transferidos de la Administración General del Estado y de las diputaciones provinciales, que pertenecían a los cuerpos generales, destacando especialmente los del cuerpo superior, y que tenían un modelo más claro en cuanto a la organización de la administración general se refiere. Por propia tradición administrativa, el referente de la administración estatal era bastante más importante que el de los modelos administrativos de las administraciones supramunicipales.
3. Colectivos de personal contratado por la propia administración autonómica, con poca o nula experiencia en temas de gestión interna de las administraciones públicas y que, por lo tanto, no disponían de un modelo que ofreciera certidumbre en sus procesos de trabajo, más allá de la traslación de esquemas de empresa privada que en estos momentos no eran considerados como una opción.

Este dato resulta esencial para entender el proceso de génesis de la institución “función pública autonómica”. Para ello resulta relevante centrar la atención en los actores que se revelaron clave para la definición y construcción del modelo organizativo y de gestión de recursos humanos de la incipiente Administración de la Generalitat. De los tres colectivos, el segundo fue el que jugó un papel clave en este proceso, especialmente en el caso de aquellos profesionales de los cuerpos de administración general, y más concretamente los de los cuerpos superiores especializados en los ámbitos de organización y función pública, que fueron transferidos o que se incorporaron voluntariamente mediante comisiones de servicios o concursos de traslados, provenientes de la Administración General del Estado (principalmente) y las diputaciones (en menor cuantía).

Este colectivo compartió posiciones directivas con otros perfiles profesionales procedentes de campos, alejados de la administración pública. Como indica J. Maluquer, *“debía estructurarse, fuese como fuese y de hoy para mañana, una cúpula dirigente en el terreno administrativo. Y el resultado inevitable fue el de cubrir los puestos claves de la función pública con personal indudablemente competente profesionalmente pero, en general, escasamente conocedoras del entramado de la Administración”*(1999: 11). A modo de ilustración, sólo la mitad de los secretarios generales de la etapa 1980-1984 tenían un currículum vinculado al ejercicio de la función pública, un rasgo que, en otras proporciones, se mantuvo en etapas posteriores (Matas, 1995).

Los miembros del cuerpo superior de administración general transferidos de la Administración General del Estado no llegaron a ocupar la totalidad de la nueva estructura directiva, pero si una buena parte de los puestos clave para la configuración de estructura y del modelo de gestión de los recursos humanos de la administración autonómica. Muestra de ello es el hecho que la mayor parte de los titulares de la Dirección General de la Función Pública durante las etapas iniciales respondían a este perfil profesional. Desde estas posiciones, y muchas veces sin una clara intencionalidad o sin plena conciencia de ello, tendieron a reproducir los modelos organizativos de sus administraciones de origen, especialmente la de la Administración General del Estado, que se percibía como un referente más claro y “legitimado” para el nuevo tipo de organización. Un modelo que, además, ofrecía certidumbre y pautas a seguir para afrontar el incierto proceso de traslados y recepción de competencias y personal procedente del Estado.

Desde la perspectiva de este colectivo profesional, y como se refleja en alguna publicación del momento, se realizaba un análisis de las principales problemáticas del proceso de construcción de la función pública autonómica, destacando las siguientes (Florensa y De Alfonso, 1980):

- a) Convergencia en una misma unidad de personal proveniente de distintas administraciones y con diversidad de regímenes laborales: personal transferido de la administración local, personal proveniente de la Administración General del Estado y personal contratado por la propia administración autonómica. Dependiendo de ello, y para una misma categoría laboral, se presentaban distintos horarios, diferentes regímenes de trabajo e importantes diferencias retributivas.
- b) Disparidad en la estructura de la función pública, con pluralidad de empleos y cuerpos, que venían a multiplicar la complejidad existente en la Administración

General del Estado, con reglamentaciones particulares y que la normativa de traspasos llamaba a respetar, sin contar con ciertos “derechos adquiridos” que, más allá de la normativa establecida, caracterizaban el régimen laboral de distintos colectivos.

- c) La inexistencia de plantillas orgánicas y de puestos de trabajo, lo que si bien facilitaba la discrecionalidad del empleador, en la práctica beneficiaba el mantenimiento, cuando no el surgimiento, de prebendas para determinados colectivos al amparo de la falta de homogeneidad, información compartida y sistematización de la gestión de recursos humanos.
- d) La falta de regulación del sistema de ingreso en la función pública autonómica, como complemento de la problemática anterior en lo que supone de incertidumbre para sistematizar uno de los mecanismos de funcionamiento básico para la gestión de los recursos humanos. Si un sistema rígido se asociaba a serias dificultades e incluso a la inoperancia para seleccionar los contingentes de personal necesarios para el desarrollo de la administración autonómica, un sistema excesivamente flexible se vinculaba al “desorden” y a la vulneración de derechos subjetivos (contrario a los principios y valores básicos del modelo del Estado, principal referente considerado en esos momentos).
- e) El desinterés por parte de las altas instancias de la Administración General del Estado hacia el proceso de traspaso de funcionarios a la administración autonómica. Esta cierta dejación de funciones conducía a que las incipientes administraciones debiesen afrontar la configuración de un modelo de función pública atendiendo tan solo a los referentes normativos básicos (procedentes del régimen anterior), con un vacío legal que, supuestamente, les impedía desarrollar su propia normativa en la materia.
- f) Cuestión también vinculada a la configuración del nuevo contingente de empleados públicos autonómicos, se destacaba el papel del catalán como lengua propia y oficial de Catalunya, que debía tener su necesario reflejo en el funcionamiento interno y externo de la nueva administración. Ello tenía importantes repercusiones en los procesos de traspaso de funcionarios, en la selección de nuevos empleados públicos y en los procesos formativos dirigidos a todo el contingente.

Frente a esta situación, uno de los principales logros de la Administración de la Generalitat de Catalunya en esta etapa inicial fue la promulgación de una norma propia, con rango de ley, con el ánimo de establecer una regulación global y propia de la función pública. En aras de reducir la incertidumbre en cuanto a la gestión de los recursos humanos, y con el ánimo de sentar las bases de funcionamiento del nuevo aparato administrativo, la Generalitat de Catalunya se anticipaba así a la promulgación de la normativa básica que el Estado debía aprobar a tenor de lo establecido en el artículo 103.3 de la Constitución.

La Ley 4/1981, de 4 de junio, de medidas urgentes sobre la función pública de la Generalitat de Catalunya, en uso de la competencia de la administración autonómica para establecer el régimen estatutario de sus funcionarios, pretendía dar una respuesta a los

urgentes problemas de ordenación y gestión de su función pública, con especial atención a atender las aspiraciones de estabilidad del personal.

Se trataba de una norma que, con tan solo siete artículos, venía a suplir momentáneamente la falta de una Ley de Función Pública de Catalunya, destacando aquellos temas que se consideró que requerían más urgentemente de una regulación. Entre éstos cabe destacar la clasificación de los colectivos que componían el empleo público autonómico y a los que sería aplicable la norma (separando los de régimen laboral, además del personal de confianza y cargos políticos), la adscripción orgánica y funcional de los funcionarios transferidos procedentes de la administración local, llamando la atención sobre la adaptación del régimen jurídico de los funcionarios y del personal con otras vinculaciones transferidos desde la Administración General del Estado y sus organismos autónomos.

A nivel más operativo, la norma también abordaba la regulación de los sistemas de contratación de personal en régimen de derecho administrativo, destacándose los principios de objetividad y el concurso público de méritos como mecanismo a utilizar. Con ello se combinaba la declarada protección de los valores clásicos de la función pública con la discrecionalidad para la selección de los nuevos contingentes que, con carácter urgente, se requerían para completar las dotaciones de la administración autonómica. En cuanto a la carrera administrativa y al acceso a los puestos de mando, la norma consolidaba el mecanismo de la libre designación para la provisión de los puestos de subdirector general y de jefe de servicio. Para la provisión de los puestos de jefe de sección y jefe de negociado se mantenía el concurso de méritos, cuya resolución debía corresponder a órganos de naturaleza técnica.

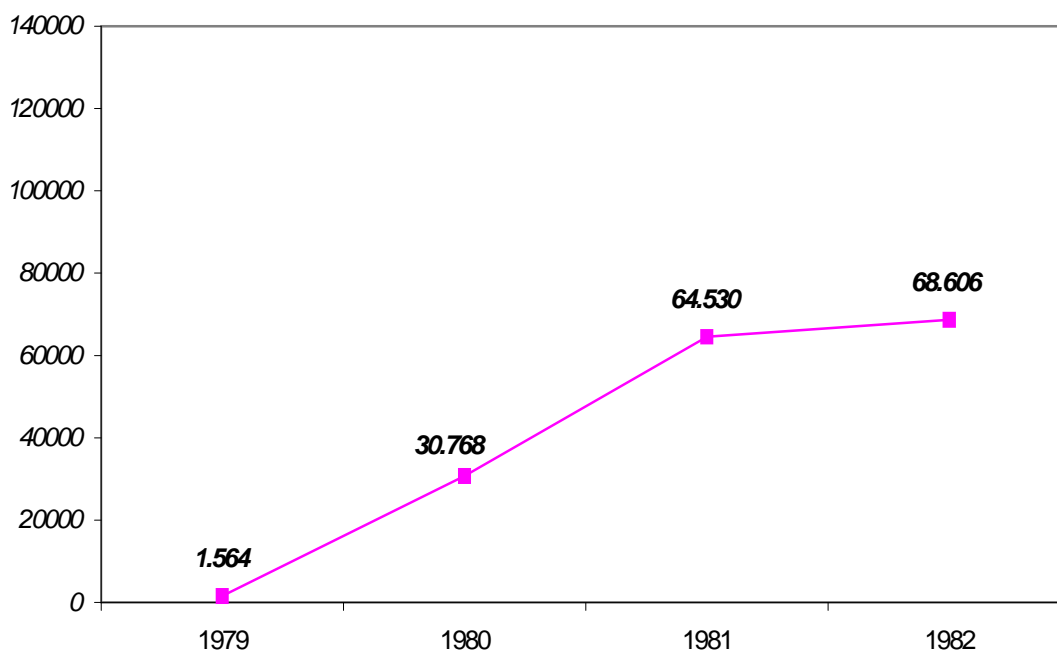
El Estado interpuso un recurso de inconstitucionalidad a esta ley, que se resolvió con la Sentencia del Tribunal Constitucional número 5/1982, de 8 de febrero, que lo desestimaba. Se confirmaba así la validez de la norma autonómica, en especial en lo referente a su disposición adicional cuarta, donde se establecía que las vacantes de las tablas de puestos de trabajo de la Generalitat podrían cubrirse con personal en régimen de contratación administrativa, figura creada en el contexto de incertidumbre y urgencia que caracterizó las estrategias de reclutamiento y selección en los primeros años de funcionamiento de las administraciones autonómicas.

Finalmente destacar la disposición adicional segunda de la citada norma, donde se abordaba la necesidad de preparar una clasificación de los puestos de trabajo, con atención especial a encuadrar al personal transferido en régimen laboral para su equiparación posterior a funcionario, con vistas a su reconversión. Es decir, una opción clara por la vinculación funcionarial como opción de partida, distinguiéndose claramente del caso de la Comunidad de Madrid.

Tanto la estrategia como los argumentos desarrollados en la norma pueden tomarse como referentes de las estrategias de construcción del sistema de gestión de recursos humanos de la etapa inicial. Con un énfasis en la normativización del modelo, como requisito necesario para sentar unas mínimas “reglas del juego” con reconocimiento legal, la promulgación de la citada norma debe vincularse también a la formación de buena parte del colectivo de empleados públicos que ocupaban las posiciones clave para la definición de la institución.

Además de sentar la norma inicial en la materia, los responsables de la unidad de función pública debieron afrontar los primeros traspasos de importantes contingentes de personal que, siguiendo datos de la propia Dirección General de la Función Pública, hicieron que la administración autonómica (en cifras totales, esto es, incluyendo también personal vinculado a la sanidad y a la educación), pasase de 1.564 empleados en 1979, a más de 68.000 a finales de la etapa inicial (1982).

Gráfico V.3. Evolución de la plantilla de la Generalitat de Catalunya (1979 - 1982).



Fuente: *Funció Publicació*, núm. 18, septiembre de 1999.

El importante proceso de crecimiento colapsó los servicios centrales de gestión de personal (la entonces Dirección General de Organización Administrativa y Función Pública), que debían centrarse en las actuaciones vinculadas a la administración de personal, sin recursos para poder desarrollar una adecuada planificación del modelo que se estaba construyendo. Las urgencias alcanzaban momentos críticos como el desajuste entre el calendario de traspaso de empleados y el de traspaso de los presupuestos correspondientes a las unidades a las que estaban adscritos, lo que en determinadas ocasiones llegaba a traducirse en retrasos en el pago de su nómina, con el correspondiente impacto tanto en el clima laboral como en la imagen de la capacidad de gestión de los órganos centrales de personal.

Con el crecimiento surgieron los primeros problemas sindicales, aunque la negociación colectiva no representaba todavía un ámbito prioritario de actuación y solía resolverse sin recurrir a la creación de una unidad especializada. Durante esta etapa inicial UGT y CCOO se configuraron como los principales interlocutores, aunque sin alcanzar el peso que tendrían en la Comunidad de Madrid.

V.2.4.- El análisis de la etapa inicial.

La aplicación del modelo analítico planteado permite caracterizar la primera etapa de configuración del sistema de gestión de recursos humanos de la Generalitat de Catalunya como fase de preinstitucionalización o “innovación”, en la medida que a lo largo de los pocos años que alcanza se produce una primera combinación de iniciativas tendentes a configurar la nueva institución autonómica, pero sin que pueda identificarse un proceso de consolidación. En otros términos, durante los primeros años de puesta en marcha de la Administración de la Generalitat, se generan diversas iniciativas orientadas a definir los rasgos iniciales de su función pública, pero sin los elementos clave que facilitan su “institucionalización”, esto es, la fijación de las interrelaciones entre los distintos elementos que la constituyen (normas, valores, estructuras y procesos).

Aunque desde su diseño inicial pesó el referente de la Generalitat republicana e incluso anteriores, con diversos ejemplos de restablecimiento de organizaciones emblemáticas, la puesta en marcha de la función pública autonómica vino condicionada por la recepción de transferencias con sus correspondientes dotaciones de personal.

La rapidez del crecimiento, unido a la situación inicial de los servicios centrales de gestión de personal para gestionarlo, facilitaron el surgimiento de dinámicas de isomorfismo institucional de carácter mimético, por las que se producía la copia, quizás inconsciente en los momentos iniciales, del referente de la Administración General del Estado (de donde provenían la mayor parte de los empleados públicos transferidos y, especialmente, los que ocuparon las posiciones clave de las unidades transversales de la nueva administración). En este sentido resulta muy significativo, en relación con el estudio de caso de la Comunidad de Madrid, la no integración plena de los servicios y dotaciones de las diputaciones provinciales, lo que facilitó el predominio de la Administración General del Estado como principal referente.

El contexto de inestabilidad y de falta de visión a medio plazo que rodeó el surgimiento de la administración autonómica relegó a un segundo plano la revisión de su ingeniería institucional, favoreciendo las citadas dinámicas de isomorfismo. Se recurría así a procesos de “explotación” de los arreglos institucionales existentes (aunque éstos no fueran los propios sino importados de otra administración), para dar respuesta al importante crecimiento de la Generalitat. Como indica Joaquim Maluquer, el que fue Secretario del Consejo Ejecutivo de la Generalitat, *“no podría ser de otra manera (...) la improvisación de un lado y, del otro, el calco de la experimentada Administración Central, se impusieron ineluctablemente”* (1999: 11). Desde el análisis de la institución, y como indica Lanzara, ante la *“incertidumbre acerca de cuáles deberían ser las preferencias en la nueva situación (...) los actores tienden a adoptar las preferencias de otros actores sobre la base de un principio de imitación, o bien desarrollan comportamientos conformes a normas ya establecidas, es decir, prefieren lo que deriva de una base normativa, más allá de una simple consideración de utilidad”* (1999: 933).

La falta de un marco de referencia para todo el proceso de construcción autonómica, que se desarrolló sin unos límites claramente definidos, favoreció una suerte de improvisación y de adaptación espontánea, a modo de copia mimética de la administración de origen.

Las características del personal que integró las dotaciones iniciales de la administración autonómica permiten identificar claramente los agentes que, para el ámbito de la gestión de recursos humanos, actuaron como “emprendedores institucionales” en esta etapa inicial. Aunque durante la etapa destacó el volumen de incorporaciones de personal, en su mayor parte se trataba de colectivos profesionales especializados (vinculados a servicios finalistas) que no incidieron de forma determinante en la configuración del modelo de gestión de recursos humanos que se planteó para el colectivo de administración y servicios que conformaba los núcleos centrales de los distintos departamentos de la Generalitat. Por contra, el reducido colectivo de técnicos de administración civil, provenientes, formados y socializados en las normas y valores de la Administración General del Estado, cubrieron inicialmente los puestos clave para la configuración del modelo de función pública autonómico.

Dichos agentes tendieron a utilizar el referente estatal como elemento facilitador de la gestión, que aportaba seguridad frente a la incertidumbre que rodeaba el proceso de construcción de la administración autonómica. Estos agentes actuaron como emprendedores institucionales en la medida que se encargaron de configurar las “reglas del juego” formales e informales en lo referido al funcionamiento de la gestión de recursos humanos. Herederos de la tradición organizativa de la Administración General del Estado, estos agentes institucionales tendieron a reproducir los esquemas que para ellos eran conceptualmente más cercanos y que además eran funcionales para la recepción de las nuevas transferencias y de los nuevos colectivos de empleados asociados a ellas. El cumplir con la funcionalidad de facilitar la acuciante gestión de las transferencias de competencias y personal, fue el primer paso para consolidar la nueva institución a imagen y semejanza de la Administración General del Estado.

Sin embargo, aunque estas dinámicas permitían intuir la génesis de un modelo que replicaba la administración estatal, durante esta etapa se generaron diversas iniciativas orientadas a establecer un discurso específico y diferenciado sobre la materia. Además de aparecer en disposiciones parlamentarias, como indicador del debate que el tema suscitaba en el ámbito político, durante esta etapa se promulgó de la primera ley autonómica de función pública, avanzándose al establecimiento de las bases por parte del Estado. Esta norma, aunque de limitado alcance, permite intuir los primeros rasgos de un modelo inspirado en el referente estatal, aunque con matices que buscaban incrementar la flexibilidad para dar respuesta a la situación propia de la nueva administración. Se iniciaba así una suerte de sendero de dependencia, aunque más en el plano informal, condicionado por las inercias, que a través de una clara apuesta por parte de los responsables en la materia.

En cuanto a la estructura orgánica, después de unos primeros momentos caracterizados por cierta provisionalidad, se configuró una unidad encargada de cubrir los ámbitos de organización y función pública, que posteriormente se reestructuró para dar paso a una estructura más estable: la Dirección General de la Función Pública, que se mantuvo hasta finales de los años 80. La elevada rotación de los titulares de la Dirección General de la Función Pública tuvo su correspondencia con la variabilidad de los consejeros de los departamentos a los que ésta se adscribió, configurando un ámbito de decisión de la política o *policy venue*, que dificultó la consolidación de un subsistema político estable capaz de impulsar un proceso de cambio. Además, la falta de experiencia en la materia dificultaba que fraguasen inductores de cambio como el nivel de satisfacción sobre los

rendimientos del sistema de gestión de recursos humanos de la administración autonómica o las aspiraciones sobre sus resultados.

Además, mientras que la agenda política estaba ocupada fundamentalmente en la construcción del nuevo nivel de gobierno, durante esta etapa tampoco surgieron destacadas iniciativas que puedan interpretarse en clave de especificación de alternativas, como punto de partida de procesos de cambio de las políticas de gestión pública. La priorización de la recepción de competencias concentró la mayor parte de energías del nivel político, relegando aquello vinculado a la configuración operativa del aparato administrativo y de la gestión de sus recursos humanos a un subsistema de carácter técnico, alejando el tema del debate político y, por lo tanto, del flujo de política. Esta desconexión facilitó que esta materia no se significase en el flujo de problemas, mientras que el flujo de políticas estuvo monopolizado por los emprendedores institucionales antes citados, esto es, por los técnicos de administración general provenientes de la Administración General del Estado, que se constituyeron como referente para normativizar la construcción del sistema de función pública de la nueva administración. Esta falta de confluencia de flujos dificultó la configuración de una *policy window* que favoreciese el surgimiento de una oportunidad de cambio en las políticas de gestión de recursos humanos.

Con estos rasgos caracterizadores del contexto de políticas de gestión pública en general, y de las políticas de gestión de recursos humanos en particular, la situación no podía calificarse de “equilibrio parcial” en la medida que no se había consolidado modelo alguno, pero tampoco de “desequilibrio”, en la medida que no existían realmente elementos que apuntasen a una clara potencialidad de cambio. En definitiva, a finales de la primera etapa el modelo de gestión función pública tendía más a la estabilidad de ciertas dinámicas importadas de la Administración General del Estado, pero sin que éstas estuviesen efectivamente consolidadas en la nueva organización pública autonómica.

V.3.- La segunda etapa (1982-1993): el desarrollo y la consolidación del modelo.

Tanto la duración como los rasgos de configuración del modelo que se desarrollaron durante esta etapa permiten ilustrar el relativo distanciamiento de las pautas de evolución del ámbito de la función pública respecto de los cambios que se producen en otras esferas de la acción del gobierno autonómico. El término “distanciamiento” no se refiere tanto a la posible “independencia” del ámbito respecto de la esfera política como a la autonomía de sus pautas de transformación, desvinculadas de lo que acontece en la esfera política.

En esta segunda etapa se estabiliza, desarrolla y consolida una determinada versión del modelo de gestión de los recursos humanos de la Administración de la Generalitat de Catalunya. Ello vino favorecido por la labor de un grupo de directivos y profesionales que ocuparon la Dirección General de la Función Pública, con la mayor estabilidad que esta unidad ha conocido hasta la fecha (en esta etapa se encuentran los dos directores generales que ostentan el periodo más largo de permanencia en cargo).

En la configuración concreta del modelo, diversos condicionantes favorecieron que se tomase el modelo de la Administración General del Estado como referente principal. En primer lugar el propio origen profesional de los directivos de la unidad central de personal, que procedían mayoritariamente de la citada administración. En segundo lugar por la clara presión realizada durante los primeros años de esta etapa desde el Gobierno del Estado que, con las sucesivas mayorías socialistas, afrontó el proceso de desarrollo del conjunto de las comunidades autónomas con un planteamiento de control directo de su actividad. Finalmente, como reflejo de la estrategia de control directo del proceso autonómico, el impacto de la normativa estatal en materia de gestión de recursos humanos, con la promulgación de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, también favoreció la reproducción de los rasgos característicos del modelo de la Administración General del Estado.

Sin embargo, a finales de la década de los años 80 se apuntaban los primeros elementos de modernización, cuyas expresiones más claras se dieron en las estrategias de cambio que surgieron en la siguiente fase de desarrollo del modelo de gestión de los recursos humanos.

V.3.1.- El contexto de referencia.

El prolongado alcance temporal de esta segunda etapa obedece a la estabilidad y consolidación que caracterizaron a la unidad central de personal a lo largo del periodo que va de 1982 a 1992, así como a la continuidad en la orientación seguida, tanto por los referentes que se consideraron relevantes como por las estrategias concretas que se impulsaron.

Como principales rasgos del contexto, esta segunda etapa de desarrollo coincide con el acceso al poder del Partido Socialista Obrero Español (PSOE) en el contexto estatal. Las casi tres legislaturas que abarca la etapa coinciden con las mayorías alcanzadas por esta formación política que, gobernando en solitario y sin necesidad de apoyos, desarrolló un estilo de relación con las incipientes administraciones de las comunidades autónomas, caracterizado por la extensión y generalización de pautas comunes para su desarrollo, como mínimo en lo referente a su configuración institucional.

Precisamente otro de los rasgos destacados del contexto de esta segunda etapa es el despliegue y extensión del resto de comunidades autónomas con una orientación que, desde el Gobierno del Estado y siguiendo las pautas iniciadas en la etapa anterior con los Gobiernos de UCD, tendía a la homogeneización. Referentes claros de esta estrategia fueron las propuestas contenidas en el Proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA) de 1981, recurrida y posteriormente anulada por Sentencia del Tribunal Constitucional, o la consiguiente Ley de 14 de octubre de 1983, denominada del Proceso Autonómico, que tampoco obtuvo importantes consecuencias prácticas por la resistencia de las propias comunidades autónomas en su aplicación efectiva.

A pesar del resultado de ambas iniciativas, lo relevante del momento fue el modelo de relaciones que se instauró entre la Administración General del Estado y las administraciones de las comunidades autónomas. El estilo de relaciones en esta etapa

estuvo marcado por una clara orientación al control y a la supervisión por parte de la Administración General del Estado, muestra de su desconfianza respecto de las capacidades de gestión de las incipientes administraciones autonómicas. Este argumento, más o menos justificado en algunos casos, no tenía razón de aplicarse a situaciones como la de la Generalitat de Catalunya, en la medida que su estadio de evolución y los cuadros profesionales con los que contaba ya permitían identificar claros potenciales para un adecuado desarrollo institucional. Sin embargo, el control y la intervención del Estado sobre la administración autonómica catalana se justificó en términos de su consideración de ejemplo y referente para buena parte de las demás autonomías. Un argumento que se enmarcaba en la orientación homogeneizadora que resulta clave para entender el tipo de iniciativas surgidas, especialmente en los momentos iniciales de esta segunda etapa.

Más allá de lo limitado de la incidencia de las incitativas generales de homogeneización autonómica, para el ámbito concreto de la gestión de los recursos humanos resulta relevante que fuese en este contexto cuando se promulgó la principal norma referida a la función pública. La Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, venía a modificar y adaptar la norma de referencia anterior, Ley de Bases de Funcionarios Civiles del Estado, de 20 de julio de 1963, al nuevo marco democrático. Ello supuso que, aunque las normas de alcance general referidas al proceso autonómico fueron rechazadas por parte de las comunidades autónomas, el Estado intervino de forma más directa en la regulación de aspectos concretos de la configuración interna de las incipientes administraciones autonómicas. Así, a partir de una interpretación amplia de sus competencias en la materia, el Estado promulgó una normativa en materia de función pública que, con carácter básico y relativamente extensa, pretendía determinar los principales rasgos caracterizadores de la configuración de los modelos autonómicos de función pública.

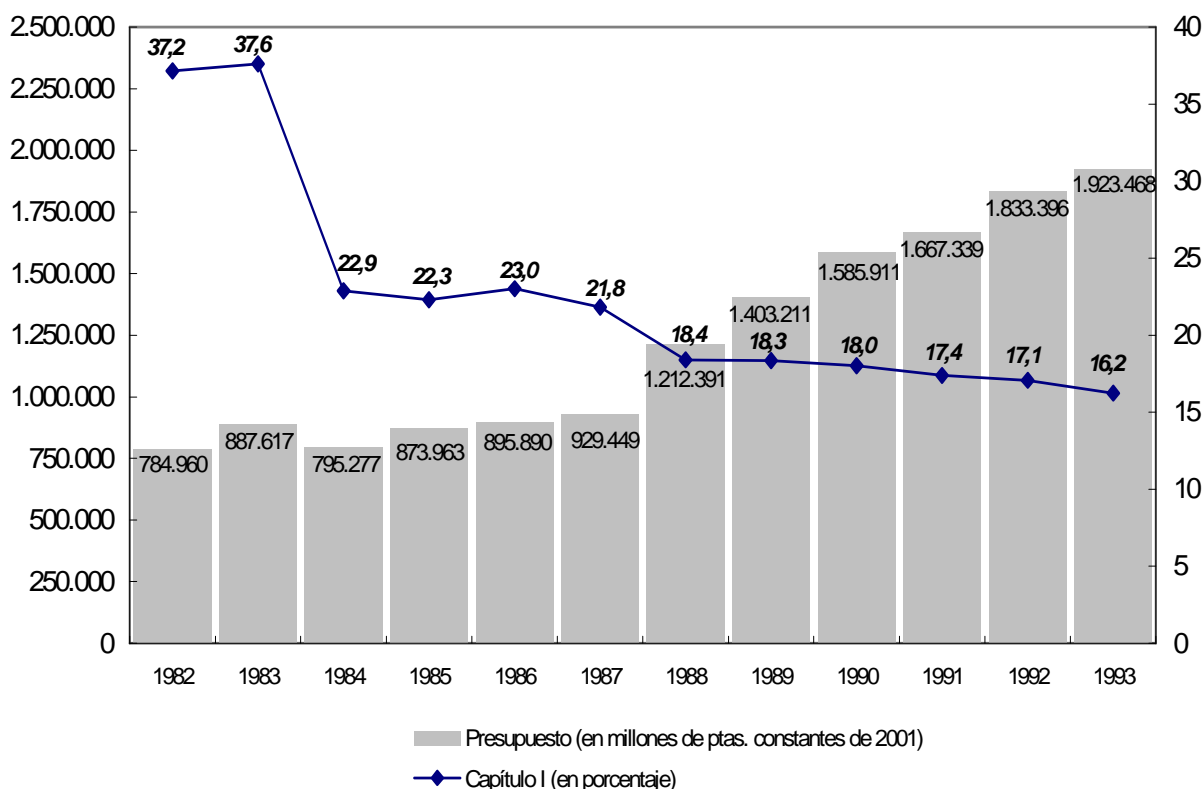
A finales de esta etapa, en 1992, y continuando en la línea homogeneizadora, se producía el denominado “Pacto Autonómico” entre el Gobierno del Estado y representantes del PSOE y del PP, con el que se planteaba un desarrollo competencial de las comunidades autónomas de la llamada “vía lenta” tendente a igualarlas en contenidos a las comunidades de la denominada “vía rápida” (las reguladas por el artículo 151 y las asimiladas a éstas). Culminaba así un estilo de hacer política autonómica con un enfoque “top-down”, sustentado en el acuerdo de las formaciones de ámbito estatal.

En lo referente al contexto propiamente catalán, el periodo considerado en esta segunda etapa coincide, a grandes rasgos, con las tres legislaturas en que la formación Convergència i Unió (CiU) obtuvo mayorías absolutas en la Cámara catalana (en las elecciones de 1984, 1988 y 1992). Esta mayoría holgada en el Parlamento permitió dar estabilidad a las líneas de actuación del ejecutivo. Sin embargo, mientras se daban claras consignas para la estructuración y desarrollo de la gestión de ámbitos como la sanidad, la educación o la policía autonómica, por citar algunos ejemplos, para el ámbito de la gestión de los propios recursos humanos no existió un nivel de explicitación tan claro de las opciones que se pretendían impulsar. En otros términos, la esfera de la gestión del personal se mantuvo en un ámbito de carácter más técnico e interno, sin lograr la trascendencia que obtuvieron otras esferas más próximas o visibles a la ciudadanía.

A modo de indicador, la “cuestión” de la función pública fue objeto de interés por parte del Parlamento tan solo puntualmente, como por ejemplo con la aprobación de la Resolución 130/I sobre la organización de la Administración y la función pública en Catalunya. Con posterioridad a la promulgación de la Ley autonómica de la materia (la Ley 17/1985, de 23 de julio, de la Función Pública de la Administración de la Generalitat de Catalunya) aparecen algunas muestras más de intervenciones del Parlamento en el tema. Así, entre el tercer trimestre de 1986 y el primero de 1987 se aprobaron las únicas disposiciones sobre la materia: una Resolución (la 113/II, del Parlamento de Catalunya sobre la difusión de las disposiciones de la Administración de la Generalitat relativas a función pública) y dos Mociones (la 16/II, sobre los incentivos y los complementos de productividad a la función pública y la 20/II, sobre la política general de función pública).

En cuanto a su reflejo presupuestario, el capítulo I referido a los gastos de personal inició durante esta etapa una línea descendente en términos relativos, esto es, en cuanto a la proporción que significaba sobre el total del presupuesto en ptas. constantes, con una tendencia continuaría en las siguientes etapas, en concordancia con el tipo de transferencias recibidas y el cambio de modelo de administración que ello suponía.

Gráfico V.4. El capítulo I en los presupuestos de la Generalitat de Catalunya (1982 - 1993).



Fuente: Leyes de Presupuestos de la Generalitat de Catalunya (1982-1993).

En cuanto al contexto organizativo interno, en esta etapa se creó una unidad especializada en todo lo referente a la gestión de la organización interna, el Comité Asesor para el Estudio de la Organización de la Administración de la Generalitat de Catalunya, y en el mismo campo se promulgaba la Ley 13/1989, de 14 de diciembre, de organización, procedimiento y régimen jurídico de la Generalitat, que venía a sentar las “reglas del juego” básicas en lo referente a esta dimensión de la configuración institucional.

Estos condicionantes incidieron en la estabilización y en la continuidad de las líneas de actuación desarrolladas para el ámbito de la gestión de los recursos humanos, que también se vio favorecida por la estabilidad de la estructura de la Dirección General de la Función Pública y de sus equipos directivos a lo largo del periodo.

V.3.2.- La estructura organizativa vinculada a la gestión de los recursos humanos.

La evolución de la estructura organizativa de la unidad central de gestión de los recursos humanos durante esta segunda etapa se caracterizó por la estabilidad y la continuidad. La creación del nivel de Subdirección General, en 1985, y una reorganización de mayor alcance en 1989 fueron las únicas modificaciones de la unidad a lo largo de los más de diez años que abarca la etapa, durante los cuales la Dirección General de la Función Pública estuvo adscrita al mismo Departamento de Gobernación.

La estructura orgánica de la Dirección General de la Función Pública a inicios de esta segunda etapa procedía de la última modificación realizada a finales de la etapa anterior, en la que se habían eliminado las referencias al ámbito de la organización. Este ámbito de actuación apareció de nuevo en la estructura orgánica de la administración autonómica a partir de la creación, en 1986, del Comité Asesor para el Estudio de la Organización de la Administración de la Generalitat de Catalunya. La evolución posterior de esta unidad, cuya actividad incidiría puntualmente en la gestión de recursos humanos, consagró la segmentación temática en la administración catalana que, con diferente intensidad, se mantiene hasta la actualidad.

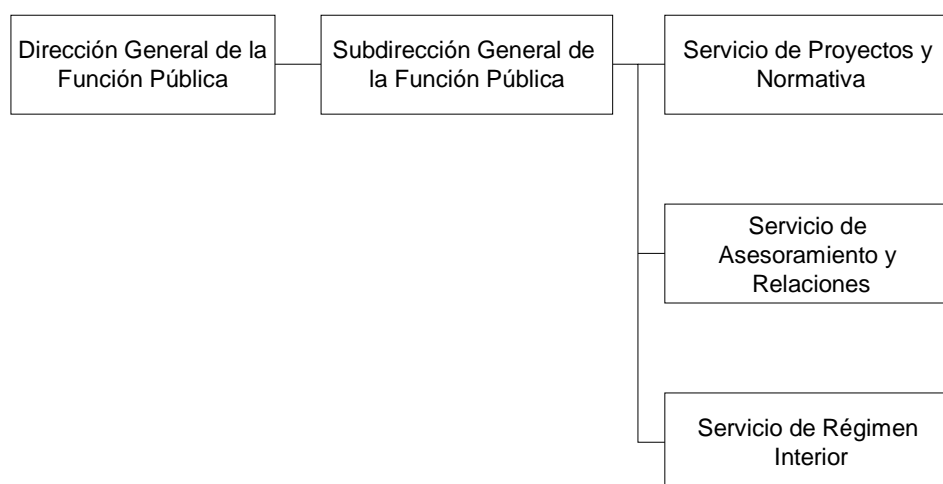
Así, la Dirección General de la Función Pública se consolidaba como unidad encargada de la gestión de los recursos humanos y referente en la materia para el conjunto de departamentos de la Generalitat. La estructura orgánica para desarrollar estas funciones mantenía el modelo creado a finales de la etapa anterior, a partir de tres servicios que recogían los ámbitos destacados de actuación: el Servicio de Proyectos y Normativa, el Servicio de Asesoramiento y Relaciones, y el Servicio de Régimen Interior.

Como ya se ha indicado, esta estructura tan solo se modificó en 1985 con la introducción de la figura del Subdirector General, como nivel intermedio entre la Dirección General y los servicios, con la idea de “*coordinarlos y contribuir al ejercicio de las funciones que le son encomendadas*”, como indica el Decreto 30/1985, de 18 de enero, de creación de la Subdirección General de la Función Pública. Recuérdese que la creación de esta figura también se produjo en otras comunidades autónomas, aunque más tardíamente, como en el caso de la Comunidad de Madrid, que la instauraba

mediante la Ley 6/1989, de 6 abril, proceso que cabe interpretar en clave de dinámicas de isomorfismo mimético entre administraciones autonómicas.

En todo caso, y para la Dirección General de la Función Pública de la Generalitat de Catalunya, esta modificación no supuso alteración alguna en el resto de la estructura, que quedaba tal como se refleja en el siguiente organigrama.

Gráfico V.5. Organigrama de las unidades vinculadas a la gestión de los recursos humanos. Enero de 1985 (vigente hasta 1989).



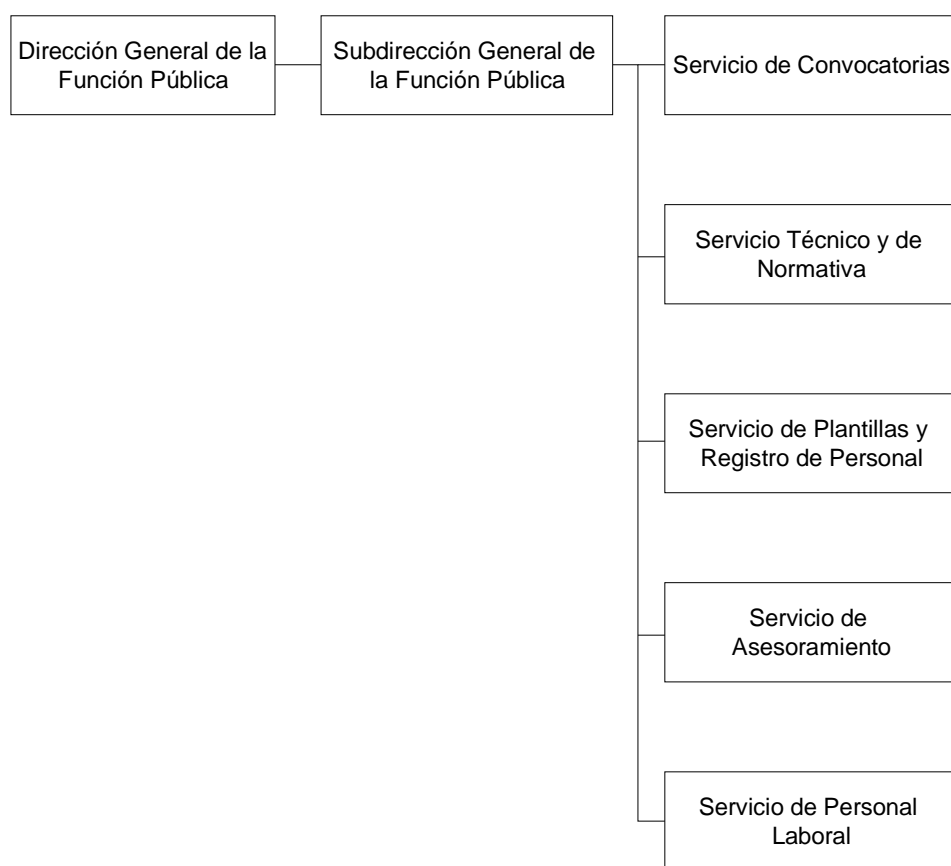
Fuente: Decreto 30/1985, de 18 de enero, de creación de la Subdirección General de la Función Pública.

La promulgación de la ley catalana en materia de función pública, la Ley 17/1985, de 23 de julio, de la Función Pública de la Administración de la Generalitat de Catalunya, no supuso una modificación inmediata de la estructura, más allá del reconocimiento explícito del rango de Secretaria General asignado a la Dirección General de la Función Pública, como unidad central de gestión de recursos humanos.

A parte de la estructura de la unidad central de gestión de recursos humanos, también en esta segunda etapa se introdujeron modificaciones en la unidad encargada de los gastos de personal ubicada en el Departamento de Economía y Finanzas. Aunque, tal como se comentó en el apartado anterior, no se profundizará en sus actividades, cabe reseñar que durante esta segunda etapa se produjeron dos modificaciones estructurales en la misma línea de incrementar el rango orgánico de dicha unidad. Así, mediante el Decreto 210/1985, de 15 de julio, de creación del Servicio de Gastos de Personal dentro de la Dirección General de Presupuestos y Tesoro, la unidad adquiría la categoría de Servicio. Posteriormente, en 1991, se creaba la Subdirección General de Gastos de Personal, a la que se adscribían un Servicio de Retribuciones y un Servicio de Control Económico del Gasto, mediante el Decreto 98/1991, de 22 de abril, de reestructuración de la Dirección General de Presupuestos y Tesoro. Cabe destacar que la estructura orgánica de esta unidad es todavía vigente, sin experimentar modificación alguna en las dos etapas posteriores de desarrollo del modelo de gestión de los recursos humanos.

Continuando con la evolución de la unidad central de personal, la siguiente modificación orgánica, de mayor alcance que la anterior, se produjo en 1989, con el Decreto 263/1989, de 9 de octubre, de reestructuración de la Dirección General de la Función Pública. Con un renovado enfoque más adaptado a los diferentes ámbitos de actuación implicados en la gestión de los recursos humanos, esta reestructuración supuso el desarrollo de una división funcional a través de servicios especializados. El siguiente organigrama refleja la estructura de la Dirección General de la Función Pública a partir de esa modificación.

Gráfico V.6. Organigrama de las unidades vinculadas a la gestión de los recursos humanos. Octubre de 1989 (vigente hasta 1995).



Fuente: Decreto 263/1989, de 9 de octubre, de reestructuración de la Dirección General de la Función Pública.

Con la nueva estructura, la Dirección General de la Función Pública pasaba de tres a cinco servicios, que surgían básicamente a partir de la división y especialización de los anteriores Servicio de Asesoramiento y Relaciones y Servicio de Régimen Interior.

Conectando con el anterior Servicio de Proyectos y Normativa, la nueva estructura disponía del Servicio Técnico y de Normativa, con sendas secciones encargadas de los temas especialmente vinculados a la ingente producción de disposiciones sobre la materia.

Reflejo de la desagregación y crecimiento del anterior Servicio de Régimen Interior, en la nueva estructura aparecían el Servicio de Convocatorias y el Servicio de Plantillas y Registro de Personal. Para afrontar tanto los procesos de incorporación de nuevos empleados públicos como la provisión de los puestos con el personal que ya formaba parte de la administración autonómica, el Servicio de Convocatorias agrupaba dos secciones encargadas, respectivamente, de las convocatorias de acceso y de la provisión de puestos de trabajo. El Servicio de Plantillas y Registro de Personal agrupaba secciones encargadas de las tareas tanto de planificación de los procesos de crecimiento del contingente de empleados públicos autonómicos (Sección de Programación), como de las vinculadas a la recepción y gestión de los colectivos transferidos e incorporados además de los que ya formaban parte de la nueva administración catalana (Sección de Situaciones e Incidencias de Funcionarios). Por su parte, la Sección de Registro venía a cubrir las tareas habituales del ámbito, atendiendo a los requisitos establecidos para su ordenación por la normativa específica.

Respecto al anterior Servicio de Asesoramiento y Relaciones, aunque el nuevo Servicio de Asesoramiento daba continuidad al ámbito, la creación del Servicio de Personal Laboral introducía una nueva orientación, con la negociación colectiva (para la que se creaba específicamente una sección) como cuestión destacada con reflejo orgánico. Cabe recordar que en 1988, un año antes de esta reestructuración, se pactaba el Primer Acuerdo Marco del Personal Laboral de la Administración de la Generalitat de Catalunya. Precisamente con relación a esta última modificación cabe recordar que en el caso de la Comunidad de Madrid, la destacada importancia del ámbito de la negociación colectiva ya tuvo su reflejo orgánico en 1985, consecuencia de la composición y tradición diferenciada de su modelo de gestión de los recursos humanos.

Además de la Dirección General de la Función Pública, otra de las unidades a destacar en cuanto a lo que a gestión de recursos humanos se refiere, fue la Escuela de Administración Pública de Catalunya. Aunque en la norma por la que se restablecía la Escuela, de mayo de 1979, aparecía una referencia a su estructura básica (un Centro de formación, un Centro de Estudios, Documentación y Publicaciones y la Secretaría General), la primera referencia explícita a una estructuración completa de la unidad surgió en esta segunda etapa, coincidiendo con el asentamiento de ciertas pautas de funcionamiento que seguían los parámetros clásicos de la administración pública que se tomaba como referente.

A modo de primer indicador de estabilización y consolidación de la unidad, el Decreto 313/1982, de 22 de julio, por el que se aprueba la estructura orgánica de la Escuela de Administración Pública de Catalunya, establecía que ésta debía organizarse mediante el Servicio de Formación, el Servicio de la Secretaría General y el Centro de Estudios, Documentación y Publicaciones.

Más adelante, y mediante el Decreto 225/1985, de 6 de agosto, de creación de diversas unidades orgánicas de la Escuela de Administración Pública de Catalunya, se creaba la Subdirección de la Escuela, siguiendo la estela de generalización de esta figura en la administración autonómica. Entre las demás unidades creadas por ese decreto, con rango inferior a servicio, destacaba también la Sección de Selección, otro de los ámbitos clave de la Escuela, y que se adscribió al Servicio de Formación.

En 1990, y mediante el Decreto 290/1990, de 12 de noviembre, de reestructuración de la Escuela de Administración Pública de Catalunya, se realizaba una nueva reestructuración, consolidando el modelo anteriormente definido y articulado a partir de la Subdirección General de la Escuela, a la que se adscribía un Servicio de Selección, y a partir de dos Áreas, la de Formación (en la que se incluían las actividades de publicaciones y estudios y documentación) y la de Gestión Administrativa.

Cabe apuntar, además, que durante esta segunda etapa también se crearon diversos centros de formación especializada, orientados a cubrir este ámbito de gestión, como el Centro de Estudios Jurídicos y Formación Especializada (para el ámbito de justicia) o el Instituto de Estudios de la Salud (para el ámbito sanitario).

Estas modificaciones orgánicas, junto con las de la Dirección General de la Función Pública, aunque destacadas por su alcance, no deben ocultar la importante línea de continuidad que reflejaban, siguiendo uno de los rasgos característicos de la etapa. Rasgo que se trasladó también a las actuaciones encaminadas a definir el modelo de gestión de recursos humanos de la Administración de la Generalitat de Catalunya.

V.3.3.- Las características del modelo de gestión de recursos humanos.

Una vez superada la fase inicial, dominada por las urgencias y la improvisación, con tasas de crecimiento de la plantilla que desbordaban las capacidades de gestión de la incipiente organización, durante esta segunda etapa se establecieron las bases que determinarían la evolución posterior del modelo de función pública.

Para el análisis de este proceso resulta relevante considerar, más allá de la estabilidad orgánica de la Dirección General de la Función Pública, el perfil de sus directores generales y su permanencia en el cargo. En esta segunda etapa se encuentran los dos directores que ostentan el periodo más prolongado de permanencia en el cargo: Joan Maria Ram3rez Card3s (con m3s de 5 a3os, entre abril de 1982 y agosto de 1987) y Manel Feu i Manso (con m3s de 3 a3os, entre abril de 1989 y junio de 1992). Si se considera que entre ambos quien ocup3 el cargo fue Ma. Llu3sa Florensa i Palau, que hab3a sido subdirectora con Ram3rez Card3s, se completa la imagen de estabilidad que caracteriz3 esta etapa.

Aunque todos proced3an de la Administraci3n General del Estado, Joan Maria Ram3rez Card3s y Ma. Llu3sa Florensa hab3an pertenecido al Cuerpo de T3cnicos de Administraci3n Civil del Estado, es decir, proced3an de un proceso de selecci3n, formaci3n y socializaci3n en un modelo de administraci3n que, unido a su estrecha relaci3n con miembros del citado cuerpo, facilitaron el proceso de configuraci3n institucional de la funci3n p3blica de la Generalitat de Catalunya. Esta posici3n facilit3 el di3logo y la negociaci3n con la Administraci3n General del Estado, especialmente en las esferas de car3cter t3cnico, que fueron las predominantes dada la naturaleza y consideraci3n de la gesti3n de los recursos humanos.

Sin embargo, y como efecto de la desconfianza de los primeros gobiernos socialistas para con las capacidades de gesti3n de las nuevas administraciones auton3micas,

también se ejerció un considerable control y un seguimiento pormenorizado de las actuaciones emprendidas por Generalitat de Catalunya. En la medida que ésta se tomaba como referente para buena parte del resto de autonomías, desde la Administración General del Estado se pretendía ejemplificar en ella su actividad de supervisión, ello a pesar de la mayor tradición y consolidación de la administración catalana.

Como ya se apuntó en el apartado referido al contexto, la orientación de la actividad de la Administración General del Estado a la homogeneización de las comunidades autónomas se trasladó de los planteamientos generales de la LOAPA o la LPA a la promulgación de normas básicas como la que abordaba el ámbito de la función pública. Ejemplo de ello fue la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública que, con carácter básico pero interpretada de forma extensiva por parte del Estado, pretendía determinar los principales rasgos caracterizadores de la configuración de los modelos autonómicos de gestión de los recursos humanos. A resultas de la promulgación de esta ley, pero también limitada en cuanto a los contenidos por lo extenso de las bases establecidas, la Generalitat de Catalunya aprobó su propia ley de función pública: la Ley 17/1985, de 23 de julio, de la Función Pública de la Administración de la Generalitat de Catalunya (la segunda, considerando la promulgada en la etapa inicial, en 1981). Poco tiempo después la mayoría de comunidades autónomas también procedían a dictar sus propias leyes de función pública, denotándose cierto mimetismo respecto de la norma catalana.

Esta ley de función pública venía a trasponer la mayor parte de directrices de la norma estatal al contexto catalán, en buena medida por la poca discrecionalidad dejada al legislador autonómico, aunque también por los elementos comentados anteriormente vinculados a la replica de mecanismos para facilitar la recepción de los traspasos de personal y por el efecto de los cuadros profesionales especializados en la materia.

En esta línea de similitudes destacan una serie de elementos de la Ley 17/1985, de 23 de julio, de la Función Pública de la Administración de la Generalitat de Catalunya, que contribuyen a explicar la configuración del modelo.

Con esta norma se consagraba la apuesta por el modelo dual de cuerpos y puestos de trabajo para la estructuración de la función pública catalana. Dentro del Título IV (“de la estructura y organización de la función pública”), el capítulo primero se dedica a definir los cuerpos de funcionarios, indicándose en el artículo 16 que:

“Los funcionarios se agruparán por cuerpos en razón del carácter homogéneo de las funciones a realizar. Dentro de los cuerpos, en razón de la especialización de las funciones, podrán existir escalas”.

Cabe apuntar, sin embargo, como se limitaba el poder de estos cuerpos desde el momento de su creación, siguiendo con ello el modelo estatal que ya desde el Estatuto de 1964 y más específicamente con la Ley 30/84, pretendía constreñir el poder de estas agrupaciones. Ejemplo de ello en la norma catalana es el apartado c) del artículo 18, contrario a la patrimonialización de las estructuras orgánicas por parte de los cuerpos:

“La definición de las funciones que deberán desempeñar los miembros del cuerpo y de las escalas. Los cuerpos y escalas en ningún caso podrán tener asignadas facultades, funciones o atribuciones propias de los órganos administrativos”.

En la misma línea se planteaba el apartado a) del artículo 19, indicando de existiría un solo cuerpo de administración para cada nivel de titulación, y que se desarrollaba en las disposiciones adicionales (de la octava a la duodécima), creando los cuerpos de administración de la Generalitat. Este esquema se complementó con la promulgación de la Ley 9/1986, de 10 de noviembre, de cuerpos de funcionarios de la Generalitat (modificada por la Ley 11/1988, de 7 de noviembre).

La referencia al proceso de incorporación de efectivos transferidos al colectivo del empleo público autonómico presenta una nueva referencia a la previsible creación de nuevos cuerpos. Dentro del Capítulo Primero (“de la adquisición de la condición de funcionario”) del Título V (“del régimen estatutario”), el artículo 60 indica que:

“Los funcionarios de otras Administraciones públicas que hayan accedido a la Administración de la Generalitat en virtud del proceso de transferencias o de concursos de traslados o que accedan en el futuro, a medida que se creen los cuerpos y escalas de la Generalitat, se integrarán en los mismos, a efectos de la adquisición de la condición de funcionarios de la Generalitat, conforme al grupo de cuerpo o escala de procedencia y con las funciones asignadas a aquél.

La opción por crear estos cuerpos, con las limitaciones comentadas, también obedecía a las propias dimensiones de la administración autonómica del momento y a las percepciones de los máximos directivos de la unidad de personal, conscientes de las diferencias con relación al modelo de la Administración General del Estado. Sin embargo, ya desde este periodo se dieron importantes presiones por parte de distintos colectivos profesionales (especialmente de los ámbitos jurídico y económico) para impulsar la creación de cuerpos, asociando el proceso a la delimitación de determinados espacios y funciones en los que se exigiese la pertenencia al cuerpo como requisito de acceso.

Simultáneamente a la definición de la estructura de cuerpos, la misma norma recogía las referencias de la normativa básica estatal sobre la regulación de los puestos de trabajo, como segunda vertiente del modelo dual que se desarrollaba. Dentro del mismo Título IV, en su capítulo II, se aludía a la relación de puestos de trabajo, indicándose en el artículo 22.1 que:

“La Relación de Puestos de Trabajo incluirá la totalidad de los puestos, tanto los que correspondan a los funcionarios como los que correspondan al personal eventual y al laboral. Dicha relación deberá estructurarse orgánicamente”.

El capítulo XII desarrollaba el precepto, y en su artículo 52 presentaba un esquema calcado del modelo estatal, destacando, entre otros, que:

- “1. Todos los puestos de trabajo de la Administración de la Generalitat deberán figurar, de conformidad con lo establecido en el artículo 22, en la relación de puestos de trabajo.*
- 2. Los puestos reservados a funcionarios se clasificarán en treinta niveles.*
- 3. Para llevar a cabo la clasificación del apartado anterior se procederá a la valoración de cada puesto de trabajo, atendiendo, en todo caso, al criterio de titulación, especialización, responsabilidad técnica y mando”.*

Cabe destacar que para la puesta en marcha del proceso apuntado en el artículo 52.3 se siguió no sólo aquello explicitado en la norma y en la práctica del referente estatal, sino que para su desarrollo y operativización se contrató a la misma firma de consultoría

(Hay Ibérica) que había realizado la valoración de puestos en la Administración General del Estado. Se combinaban así las dinámicas de isomorfismo coercitivo (a partir de la normativa básica estatal) y las de isomorfismo por presión normativa, en este caso a partir de la citada firma de consultoría que consiguió que su metodología fuese la considerada como la más adecuada por el conjunto de administraciones públicas al impulsar los procesos de análisis y valoración de puestos de trabajo.

La referencia de la Ley 17/1985, al ámbito de selección de personal, recogido en el Capítulo VII del mismo Título IV, muestra cómo la norma venía a reproducir tanto los procedimientos propuestos en la normativa básica estatal como los valores por ésta indicada. Con el artículo 34 de la norma catalana se apunta que:

“Conforme a los principios enunciados en el artículo 103.1 de la Constitución, la Administración de la Generalitat seleccionará la totalidad de su personal con criterios de objetividad, en función de los principios de igualdad, mérito y capacidad de los aspirantes, y mediante convocatoria pública. En el proceso de selección deberá acreditarse el conocimiento de la lengua catalana en su expresión oral y escrita”.

Resulta significativo que la incorporación del inciso referido a la lengua catalana, como única variación introducida respecto al referente estatal para adaptarlo a la estrategia desarrollada por el Gobierno de la Generalitat, fue objeto de recurso de inconstitucionalidad por parte del Gobierno del Estado (recurso de inconstitucionalidad 955/85, contra el artículo 34 de la Ley 17/1985, de 23 de julio, del Parlamento de Catalunya, de la Función Pública de la Administración de la Generalitat). Aunque el recurso fue finalmente desestimado, representa una buena muestra del grado de control y supervisión a que eran sometidas las normas autonómicas por parte del ejecutivo estatal durante esta segunda etapa.

Con relación a la estabilización del personal que formaba parte de la Generalitat, la norma establecía un proceso de apoyo a la funcionarización del personal. Las disposiciones transitorias tercera a octava se dedican a los mecanismos para facilitar el acceso a la condición de funcionario del personal en situación de contratado administrativo transitorio, personal interino o personal laboral (cuyas plazas fuesen clasificadas como equiparables puestos de trabajo de funcionarios). Tomando como referencia el primer caso, el del contingente de contratados administrativos transitorios, la norma preveía el establecimiento de un sistema de pruebas específicas, ofreciéndoles hasta cuatro convocatorias para su superación, accediendo así a la condición funcional. Tanto la previsión normativa como los procesos efectivos que se realizaron para dicha reconversión, aunque adecuados para retener este personal, destacaron por la claridad del proceso, especialmente frente a soluciones alternativas tomadas por otras comunidades autónomas que preveían procesos de reconversión mucho más directos pero que fueron sistemáticamente recurridos.

De todo ello destaca la opción por mantener a los diferentes contingentes que se habían integrado, a través de diferentes vías, a la función pública catalana. Para el caso del personal laboral afectado por la reclasificación de su plaza como puesto de funcionario, la disposición transitoria cuarta establecía pruebas selectivas por el sistema de oposición, contando también con hasta cuatro convocatorias, eximiéndolos del periodo de prácticas, e incluso previendo que:

“En caso de no superación de las pruebas, dicho personal permanecerá al servicio de la Generalitat con carácter de personal laboral permanente, pero no podrá ocupar puesto de mando”.

La opción por la funcionarización representaba una clara opción impulsada desde la propia Dirección General de la Función Pública, en buena medida explicada tanto por la asunción del modelo de gestión de recursos humanos de la Administración General del Estado como por las pocas diferencias operativas que se destacaban, según su propia opinión, de gestionar personal laboral o funcionario (más allá de los procesos de selección y carrera administrativa), atendiendo a la cultura organizativa imperante que tendía a homogenizar situaciones.

Esta opción se vio reforzada por la legislación promulgada por el Estado en la segunda mitad de esta etapa, con la Ley 23/1988, de 2 de julio, de modificación de la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública, y que la adecuaba a la Sentencia del Tribunal Constitucional 99/1987, de 11 junio, por la que se reforzaba la opción por el *“régimen estatutario, con carácter general, para los servidores públicos”*. Con la nueva normativa estatal se limitaba la discrecionalidad del Gobierno para definir qué puestos podían ser ocupados en régimen laboral, que pasaban a considerarse como excepcionales.

Además de lo comentado, la Ley 17/1985, de 23 de julio, de la Función Pública de la Administración de la Generalitat de Catalunya también establecía las bases de la interlocución laboral con los empleados públicos, reconociendo el libre ejercicio de los derechos y libertades sindicales (artículo 78), y definiendo los órganos de representación y participación del personal (artículo 81). En la disposición adicional primera se establecía que:

“1. Mientras no se desarrolle lo previsto por el artículo 81 de la presente Ley, el Consejo Ejecutivo adoptará las medidas adecuadas para garantizar la consulta y negociación con las organizaciones sindicales y asociaciones de funcionarios de sus condiciones de trabajo.

2. El establecimiento de las medidas a que se refiere el apartado anterior lo realizará el Consejo Ejecutivo, garantizando la participación de las organizaciones sindicales y asociaciones de funcionarios”.

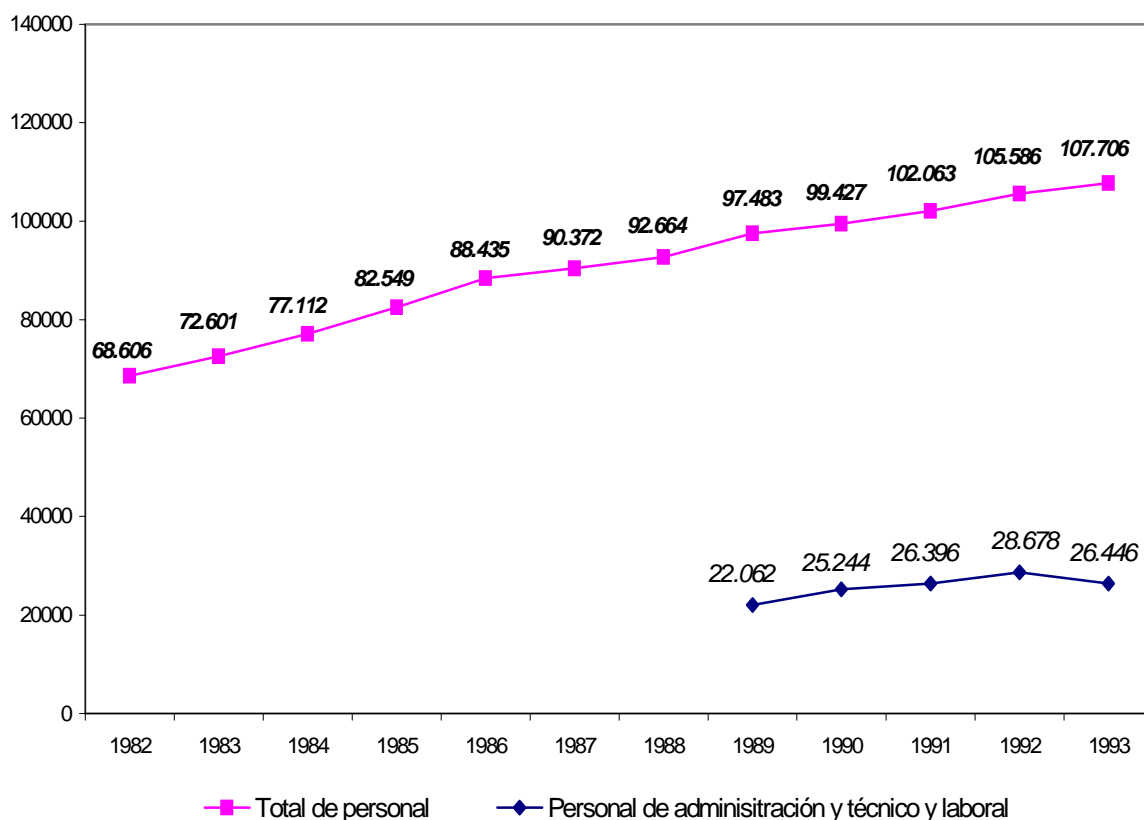
Estas bases de la negociación colectiva se reflejaron posteriormente en la firma del Primer Acuerdo Marco del Personal Laboral de la Administración de la Generalitat de Catalunya, en 1988, y más tarde, a finales de esta segunda etapa, en la firma del Primer Convenio Colectivo Único del Personal Laboral, en 1991. En conjunto, un despliegue tardío si se compara con el caso de la Comunidad de Madrid, que por elementos como la composición de su contingente de personal, inició las actuaciones en materia de negociación colectiva en fechas más tempranas (a mediados de la década de los ochenta).

A partir del marco definido por la Ley 17/1985, de 23 de julio, de la Función Pública de la Administración de la Generalitat de Catalunya, se desarrollaron los principales ámbitos de gestión orientados a estructurar y consolidar un modelo de función pública de corte clásico, constreñido por la actuación y la referencia de la Administración General del Estado, pero con ciertas particularidades a modo de adaptación a la realidad catalana introducidas desde la Dirección General de la Función Pública.

Así por ejemplo, aunque en el desarrollo de la metodología de análisis y valoración de puestos de trabajo se siguió el modelo de la consultora que había desarrollado la Relación de Puestos de Trabajo de la Administración General del Estado, se optó por entrar en el debate y discusión para adecuarla a las particularidades de la organización autonómica. Aunque el margen de modificación efectiva resultó relativamente reducido, tanto por la propia metodología como por el conocimiento experto de los agentes de la consultora, que actuaban en clave presión normativa estableciendo aquello que “se consideraba adecuado” en la materia, sí se introdujeron matices evitando la traslación directa de un método concebido para su aplicación a organizaciones del sector privado.

También fue destacado el papel de la Dirección General de la Función Pública para informar, formar, convencer e implicar a los agentes clave en el proceso de puesta en marcha de un Catálogo de Puestos de Trabajo como instrumento de gestión, especialmente a los secretarios generales y directores generales de los distintos departamentos, que veían su introducción como un mecanismo de control centralizado tendente a reducir sus márgenes de discrecionalidad en el ámbito de la gestión de personal. A resultas de estas dinámicas, y vencidas las reticencias iniciales con un enfoque más profesionalizado de la gestión de la función pública, en 1988 apareció el primer Catálogo de Puestos de Trabajo de la Administración de la Generalitat. Es a partir de ese momento que se encuentran datos fiables del contingente de empleados públicos de la administración autonómica catalana a través de la publicación de las plantillas de personal en los correspondientes anexos de los presupuestos de la Generalitat de Catalunya.

Gráfico V.7. Evolución de la plantilla total de la Generalitat de Catalunya y del personal de administración y técnico y personal laboral de los departamentos y entidades autónomas (1982 - 1993).



Fuente: *Funció Publicació*, núm. 18, septiembre de 1999 y *Anexos de Personal de los Presupuestos de la Generalitat de Catalunya (1989-1993)*

En el gráfico incluye por separado la evolución del contingente total de empleados de la administración autonómica y, como colectivo de referencia para el impulso de actuaciones desde las unidades centrales de gestión de los recursos humanos, la evolución del personal de administración y técnico y del personal laboral, adscritos a los departamentos y a las entidades autónomas. Atendiendo a las especificidades que caracterizan su gestión, quedan fuera de este grupo los colectivos estatutario, docente, además de la policía autonómica (*mossos d'esquadra*), bomberos y personal penitenciario. Cabe apuntar que la fuente de información utilizada para elaborar la desagregación, los Anexos de Personal de los Presupuestos de la Generalitat, tan solo está disponible a partir de 1989, cuando se publicó el primer Catálogo de Puestos de Trabajo.

Con relación al importante crecimiento que se refleja en el gráfico, y vinculado a los procesos de transferencias de personal, cabe recordar lo antes comentado sobre los perfiles profesionales y como, citando a Florensa, “*las competencias frecuentemente no han sido traspasadas con el personal que prestaba servicios (...), (lo que) se dio especialmente en los servicios administrativos y ello explica un mayor crecimiento en este ámbito que en otros sectores, como el de las grandes áreas prestaciones, en lo que los traspasos fueron más completos*” (1994: 26).

En lo referente a la formación de los empleados públicos, resulta fundamental considerar también la estrategia de actuación impulsada desde la principal unidad en la materia, esto es, la Escuela de Administración Pública de Catalunya. Durante este periodo, la Escuela tendió a consolidarse tanto a nivel de estructura (como se comentó en el apartado anterior), como en lo referente a su normativa básica, con la promulgación de la Ley 4/1987, de 24 de marzo, reguladora de la Escuela de Administración Pública.

Aunque sin una correspondencia exacta con las etapas identificadas en la investigación, la fase de consolidación de la Escuela se puede incluir dentro de la segunda etapa, tomando como referencia los mandatos de dos directivos iniciales de la institución. Durante esta etapa, el funcionamiento de la Escuela se caracterizó por la labor desarrollada bajo la dirección de los equipos de Josep-Enric Rebés i Solé, entre 1980 y 1989, y bajo la dirección de Joaquim Ferret i Jacas, entre 1989 y 1996, caracterizándose por los siguientes ejes de actuación:

- a) Orientación a un modelo denominado “de oferta formativa”, en el que desde la Escuela se definían y promovían los contenidos formativos a través de una oferta que se ofrecía mediante un catálogo, pensando más en los propios empleados públicos que en las necesidades organizativas.
- b) Peso importante de los contenidos de carácter operativo (como lengua catalana e informática) y los de contenido jurídico.
- c) Importante actividad vinculada a los procesos selectivos, en las fases iniciales en las que participaba la Escuela, consolidando unas dinámicas de funcionamiento estables.
- d) Actividades de investigación y publicaciones estrechamente vinculadas al mundo universitario. En este periodo se impulsó la creación de diversas publicaciones periódicas, como la revista “*Llengua i Dret*” en 1983, la revista “*Autonomies*”, cuyo primer número salió en 1985, además de colecciones de documentos vinculados a la administración pública como la “*Col·lecció Estudis*” o la “*Col·lecció Materials*”, iniciadas en 1983.

Estas dinámicas, que se correspondían con las líneas de actuación impulsadas desde la propia Dirección General de la Función Pública, constituían un conjunto coherente y característico de esta etapa de desarrollo del modelo de gestión de recursos humanos.

A modo de balance, esta segunda etapa constituyó el punto de partida para la configuración y desarrollo de la institución que se denominó “función pública autonómica” en su concreción para la Administración de la Generalitat de Catalunya. Sin embargo, los cambios que se produjeron en la siguiente etapa de desarrollo introdujeron una nueva orientación que pretendía modificar el proceso iniciado.

V.3.4.- El análisis de la segunda etapa.

La aplicación del modelo analítico planteado permite identificar, durante esta segunda etapa, los procesos a través de los cuales se conforma y estabiliza la institución denominada “función pública autonómica” para el caso de la Generalitat de Catalunya,

con ciertos rasgos propios, pero constituyendo básicamente una versión del modelo de gestión de los recursos humanos procedente de la Administración General del Estado.

Esta segunda etapa de desarrollo del modelo de función pública se corresponde con periodo de consolidación de las mayorías absolutas de la coalición *Convergència i Unió* en el Parlamento de Catalunya, que aseguraron la estabilidad de los sucesivos gobiernos. Esta estabilidad en el ámbito político, sin embargo, y a partir de las críticas sobre la necesidad de modernizar la administración autonómica (especialmente en el debate de política general de 1986), no generó cambios destacados en el ámbito de la gestión de los recursos humanos, frente a los cambios destacados que se produjeron en otras esferas de la acción pública.

Un dato significativo de esta etapa es la consolidación del reparto de departamentos entre los dos socios que integraban la coalición al frente del Gobierno autonómico. Esta divisoria, que al cabo de unos años dio lugar a estilos diferentes en cuanto a desarrollo de la actividad en los campos respectivos, no tuvo su correspondencia en el surgimiento de diferencias substantivas en cuanto a la gestión de sus recursos humanos se refiere. Tan solo se apuntaban matices, siempre dentro de la propia institución, en la manera de aplicar las “reglas del juego” en los distintos departamentos, independientemente de su adscripción a uno u otro partido.

Siguiendo el modelo analítico, los resultados de esta segunda etapa se asocian al proceso de “habitualización” de la institución, esto es, a un proceso de generación de arreglos que, con una mayor estabilización, ofrecen una determinada manera de enfocar la gestión de los recursos humanos, llegando a formalizarse tanto en las estructuras como en los procesos de actuación y en el propio estilo de hacer las políticas. Resulta importante explicitar que en este estadio de desarrollo todavía no se puede considerar plenamente institucionalizado el modelo de gestión, aunque sí se han establecido los mecanismos que lo favorecen.

La estabilización y consolidación institucional que se produjo en la segunda etapa responde a las dinámicas de sendero de dependencia iniciadas en la fase anterior cuando, tanto a través de la propia normativa autonómica como mediante la práctica de gestión, se tomaron una serie de decisiones clave que suponían el traslado del modelo de la Administración General del Estado a la función pública de la Generalitat.

Estas dinámicas de sendero de dependencia se consolidaron a través del efecto combinado de tres tensiones que actuaron conjuntamente en la misma dirección, reforzándose mutuamente y favoreciendo la reproducción del modelo de gestión de recursos humanos de la Administración General del Estado. Por un lado se mantenían las constricciones asociadas al todavía importante proceso de traspasos de competencias, que venían acompañadas de las correspondientes dotaciones de personal, con una estructura y, sobre todo, con una cultura propia de la Administración General del Estado. Por otro lado se promulgaba una normativa básica estatal extensa e intervencionista, que limitaba las alternativas a considerar para configurar la nueva institución autonómica, en correspondencia con un determinado estilo de relación entre el Estado y las comunidades autónomas que tendía al control y a la supervisión de las nuevas administraciones.

Además de estos dos factores externos, que propiciaban dinámicas de isomorfismo institucional coercitivo, el tercer factor que condicionó la efectiva estabilización de la nueva institución fue la labor desarrollada por un grupo de directivos y profesionales que ocuparon la Dirección General de la Función Pública, en el periodo de mayor estabilidad que esta unidad ha conocido hasta la fecha.

Los directivos que orientaron la conformación de esta etapa clave de desarrollo del modelo de función pública de la Administración de la Generalitat pertenecían al colectivo de profesionales formados y socializados en la Administración General del Estado, formando parte algunos de ellos del Cuerpo Superior de Administración Civil. Consolidando su papel de “emprendedores institucionales”, su labor se vio favorecida, además de la estabilidad de los equipos directivos, por la estabilidad de la estructura orgánica (la Dirección General de la Función Pública tan solo registró una reestructuración a lo largo de los más de diez años que abarca la etapa), así como por la promulgación y el desarrollo de diversas normas que formalizaban unas “reglas del juego” para el ámbito de la función pública inspiradas (y constreñidas por) la normativa básica estatal en la materia. Se identifica así un alto grado de estabilidad tanto en el subsistema político vinculado a la gestión de los recursos humanos como en el propio *policy venue* o ámbito de decisión de la política, lo que facilitó el desarrollo de una situación de equilibrio parcial que se prolongaría a lo largo de toda esta segunda etapa.

Además de las dinámicas de isomorfismo institucional coercitivo asociadas a las constricciones establecidas por normativa estatal y favorecidas por el proceso de transferencias de personal, el papel de los directivos de la función pública favoreció dinámicas de isomorfismo institucional de carácter mimético y, atendiendo a los argumentos y técnicas utilizadas, isomorfismo institucional por presión normativa. Así por ejemplo, en la medida que la Administración General del Estado introdujo la Relación de Puestos de Trabajo como elemento estructurador de la gestión de los recursos humanos, se estableció como adecuada una metodología diseñada por una firma de consultoría que también se aplicó en la Generalitat de Catalunya.

En esta segunda etapa se estabilizó la convocatoria periódica de ofertas públicas de empleo, con convocatorias específicas para favorecer la reconversión de los contratados administrativos transitorios, como ejemplo del proceso de normalización de las fórmulas de contratación utilizadas en los primeros años de funcionamiento de la administración autonómica para resolver las necesidades de personal.

Con estas dinámicas se consolidaba una apuesta por el modelo funcionarial, orientación que presidió buena parte de la etapa y que venía favorecido y reforzado por la tarea desarrollada desde la otra institución vinculada a la gestión de recursos humanos, la Escuela de Administración Pública de Catalunya. En cuanto a las relaciones con los departamentos, durante esta segunda etapa predominó un estilo de actuación que tendía a la centralización, con la Dirección General de la Función Pública en el núcleo del sistema. Ello no fue óbice, sin embargo, para que se mantuviese en el Departamento de Economía y Finanzas la unidad encargada de los gastos de personal, independiente de las iniciativas emprendidas en el resto de ámbitos de la gestión de recursos humanos. A pesar de ello, y para dichos ámbitos de gestión, se estableció una orientación coherente dentro del *policy domain* que constituía la función pública, definida a partir del referente de la administración estatal.

Sin embargo, y como rasgo diferenciador de dicha realidad administrativa, en la organización autonómica se optó claramente por evitar la creación de cuerpos de funcionarios, cubriendo las referencias de la normativa básica al respecto con unos cuerpos generales que pretendían evitar la aparición de singularidades que tendiesen a la centrifugación del modelo. Cabe apuntar que también este era el ánimo de la normativa del Estado en esos años, aunque las constricciones e inercias en las que debía desarrollarse impidieron dar una respuesta como la que ofrecieron las comunidades autónomas. En todo caso, y como consecuencia de las dinámicas de isomorfismo que se produjeron también a nivel informal, incluyendo la cultura organizativa de importantes colectivos de personal transferido, pronto aparecieron las primeras presiones para introducir la lógica de cuerpos en la gestión de personal, originando la creación de diversos cuerpos en determinados espacios de gestión (los vinculados a los ámbitos jurídico y económico).

Desde el análisis de las políticas de gestión, esta etapa puede caracterizarse como situación de equilibrio parcial, con un bajo potencial de cambio en la dirección de las políticas públicas, una vez superada la etapa inicial de incertidumbre y variabilidad.

Esta situación de equilibrio se explica por la existencia de un flujo de problemas que, contextualizado por el ingente proceso de asunción de competencias, definía la gestión de los recursos humanos en términos de administración de los nuevos contingentes de personal, y para ello se consideraba adecuado, dentro de los círculos especializados en la materia, el modelo de la Administración General del Estado, aunque adaptado puntualmente a la realidad administrativa autonómica.

Esta definición consecuente con el modelo de referencia se alteró, a finales de la etapa, con la introducción de determinadas presiones, especialmente desde el flujo de la política, presididas tanto por los referentes internacionales de modernización administrativa como por la necesidad de contener el gasto público. Una alteración de la *issue image* que, sin embargo, no encontró en esta segunda etapa su correspondencia en el flujo de políticas, esto es, en la especificación de alternativas operativizables, más allá de un mayor o menor acuerdo a nivel de discurso formal (generando dinámicas de desacople entre éste y el impulso efectivo del modelo administrativo anterior).

Con estos precedentes, a los que cabe sumar la presión por el incremento de competencias y la consolidación de la autonomía en un proceso que se consideraba abierto y sin un claro referente temporal para su culminación, se explica las dificultades para que el ámbito de la gestión de los recursos humanos entrase a formar parte de la agenda política autonómica. En otros términos, el grado de satisfacción con el funcionamiento del ámbito era, de facto, adecuado a las expectativas, en la medida que la atención política se situaba en otros ámbitos y que la importación del modelo de administración estatal cumplía con la funcionalidad de facilitar la recepción y gestión de los contingentes de personal que se incorporaban a la Generalitat. Sin esas presiones, el desarrollo de la institución avanzó hacia su consolidación durante toda la segunda etapa de desarrollo.

De lo comentado se desprende que los procesos de aprendizaje institucional y de políticas de gestión de recursos humanos se basaron en la experiencia de la Administración General del Estado que actuaba como referente central, aunque también se introdujeron referentes internacionales, especialmente vinculados a la tradición

continental de función pública. Estos referentes se complementaban con importantes procesos de aprendizaje directo, a partir de la propia experiencia, aunque sin que ello deba interpretarse como estrategias de “exploración” institucional, en la medida que se trataba tan solo de ajustes al proceso de “explotación” institucional iniciado en la etapa anterior. A finales de la segunda etapa se empezó a cuestionar el modelo, introduciéndose otros referentes para complementar el desarrollo del modelo de gestión de los recursos humanos. Este principio de cambio dio paso, en la tercera etapa de desarrollo, al surgimiento de un nuevo enfoque que pretendía cambiar el modelo, para adaptarlo a una nueva fase de la administración autonómica.

V.4.- La tercera etapa (1993 - 2000): los programas de modernización y la transformación del modelo.

En la tercera etapa de configuración del sistema de función pública de la Generalitat de Catalunya surgen los primeros intentos de transformación integral del modelo, a partir del desarrollo de diversos programas de modernización y de la creación de una unidad que pretendía centralizar las actuaciones en materia de organización y gestión de personal, la Secretaria General de Administración y Función Pública.

Aunque ciertas actuaciones que se desarrollan en esta tercera etapa tienen sus orígenes en la propia evolución del modelo y en las iniciativas tomadas en la fase anterior, resulta significativo el cambio en el discurso utilizado y en su concreción en la formulación y presentación de iniciativas concretas orientadas a impulsar la modernización de la administración autonómica. La existencia de hasta tres grandes programas de gobierno, además de acuerdos de gobierno específicos sobre el dimensionamiento de plantillas y sobre la modernización, son un excelente indicador del impulso que se otorgó al tema durante esta tercera etapa. En lo que atañe a la estructura, importantes modificaciones orgánicas alteraron la adscripción y el ámbito de acción de las unidades centrales de gestión de los recursos humanos, reflejo también de un cambio en la estrategia de actuación que se imprimió durante la etapa. A todo ello hay que añadir el relevo en los cuadros directivos que impulsaban el proceso, que pasaron de ser personal formado y socializado en el referente de la Administración General del Estado para diversificarse e incorporar tanto a profesionales pertenecientes a la propia administración autonómica como, y especialmente, a cuadros directivos provenientes de las escuelas de negocios y del sector privado, con una clara impronta de referentes administrativos internacionales (principalmente anglosajones).

Sin embargo fue muy desigual tanto la atención prestada por estas iniciativas al ámbito de la gestión de los recursos humanos como su impacto efectivo al cabo de un tiempo de su puesta en marcha. Lo que permaneció, por lo menos en la memoria organizativa, fue el recuerdo de un intento sólido y bien articulado de introducir un nuevo estilo de plantear la gestión de los recursos humanos, con parámetros más acordes con los referentes internacionales en materia de administración pública así como con elementos propios de referentes del sector privado. Aunque globalmente la mayor parte de sus postulados no consiguieron “institucionalizarse”, determinadas iniciativas y actuaciones siguen vigentes en la actualidad (como la ley de función pública de 1994⁴⁰, o el

⁴⁰ Ley 4/1994, de 29 de junio, de reforma de la legislación relativa a la función pública de la Generalitat.

reglamento de provisión de puestos de trabajo de 1997⁴¹), como muestra del calado de esta tercera etapa de desarrollo del modelo.

V.4.1.- El contexto de referencia.

El contexto de referencia de la tercera etapa de desarrollo del modelo de gestión de los recursos humanos de la Generalitat de Catalunya presenta importantes variaciones respecto al anterior, tanto en lo que se refiere a los condicionantes de nivel estatal como a las características del propio contexto autonómico catalán.

En el contexto estatal, si a finales de la etapa anterior se producía el “Pacto Autonómico” entre el Gobierno y los representantes del PSOE y del PP para ampliar las competencias de las comunidades autónomas de la denominada “vía lenta”, dejando estancado el desarrollo de las demás, la tercera etapa supone un giro importante a este modelo “top-down” de hacer política autonómica. La necesidad de apoyo parlamentario del último gobierno PSOE y del primer gobierno PP facilitaron el acceso a la arena estatal de partidos de ámbito autonómico y, en especial, de la coalición Convergència i Unió.

Al referirse a esta etapa en un discurso sobre sus experiencias de gobierno, el Presidente de la Generalitat, Jordi Pujol, indicaba como:

“Junio de 1993. Pérdida de la mayoría absoluta del PSOE. Sin nuestra colaboración no había solución (...) era necesario hablar con el PSOE para ver si podíamos evitar una situación de inestabilidad, pues nosotros solos le dábamos la mayoría que necesitaba. (...). Hicimos un doble pacto, en lo autonómico y en lo de la financiación. No fue, con mucho, lo que pretendíamos, pero fue un progreso, y sobre todo nos permitió romper un marco muy rígido que nos ahogaba, como era el marco conceptual hasta entonces vigente sobre la financiación autonómica. Nos permitió abrir el juego, y yo creo que acertadamente. La bondad del pacto de 1993 -y el de 1996 con el PP- se ha visto con el tiempo. Desde entonces tenemos unas perspectivas más flexibles que la Generalitat de Catalunya necesitaba, necesita, y va a necesitar para el futuro”.

El nuevo escenario de actuación, sin embargo, con una posición de mayor fuerza de la formación que ocupaba el Gobierno de la Generalitat, no se tradujo en cambios substanciales en lo que se refiere a la normativa estatal en materia de gestión de recursos humanos de las administraciones públicas, aunque durante este periodo surgieron diversos borradores de un potencial (aunque todavía no aprobado) Estatuto de la Función Pública.

En el nivel autonómico catalán, lo primero a destacar es que la tercera etapa de desarrollo del sistema de gestión de los recursos humanos de la Generalitat se desarrolló entre tres legislaturas distintas: la mayor parte de la IV legislatura (de abril de 1992 a diciembre de 1995), la V legislatura (de diciembre de 1995 a noviembre de 1999) y los

⁴¹ Decreto 123/1997, de 13 de mayo, por el que se aprueba el reglamento general de provisión de puestos de trabajo y promoción profesional de los funcionarios de la Generalitat de Catalunya.

primeros años de la VI (que se inició en noviembre de 1999). La no correspondencia entre la definición de la etapa y el calendario electoral es un primer reflejo de las dinámicas de evolución diferenciadas entre ambas esferas. La continuidad de la formación en el gobierno autonómico (a pesar de las variaciones en su ejecutivo), así como su participación en la gobernabilidad del Estado con el apoyo que prestaba tanto al último gobierno socialista como al primer gobierno popular, facilitaron que el ámbito de la función pública desarrollase su propio sendero de evolución.

En relación al contexto político, aunque durante toda la tercera etapa se mantuvo la continuidad de la coalición *Convergència i Unió* al frente del gobierno autonómico, sí varió el apoyo con que contaba en la cámara catalana, pasando de disponer de la mayoría absoluta en la IV legislatura, con 70 de los 135 escaños, a perderla en las dos posteriores (con 60 escaños en la V legislatura y con 56 escaños en la VI legislatura). Aunque ello supuso la necesidad de establecer acuerdos puntuales con distintas formaciones políticas, el ámbito de la gestión de los recursos humanos no se vio alterado de forma substancial por dichas dinámicas.

A modo de indicador de la actividad parlamentaria sobre la materia, a parte la normativa impulsada desde el propio gobierno, destacó una resolución (174/V, de 10 de octubre de 1996) sobre la promoción profesional de las mujeres en las administraciones públicas, y una moción (49/V, de 6 de febrero de 1997) sobre la función pública en la que se instaba al gobierno a abrir un proceso de dialogo con los interlocutores y los agentes sociales, en torno a la Mesa de la Función Pública, para iniciar la concertación en aquello referente a:

“la necesaria mejora de la gestión y de las condiciones de trabajo de los empleados públicos, como la oferta pública de ocupación, la adopción de normativas sobre salud laboral, la creación de organismos de mediación y arbitraje en la Administración, la carrera administrativa, la flexibilización de la jornada y la regulación de las horas extras”.

También se instaba al Gobierno para que emprendiese las acciones de reforma de la Administración de la Generalitat que condujesen a:

- a) El ahorro efectivo y la modificación perceptible de las actuaciones que comporten gasto, buscando su adecuación a los recursos existentes.*
- b) Adoptar medidas de análisis de los resultados y de control de los costes, mejorando los sistemas de control.*
- c) Potenciar estructuras más simples para agilizar y flexibilizar la organización, reducir el número de niveles jerárquicos, reagrupar competencias concurrentes y estudiar el traspaso de competencias a los entes locales.*
- d) Adecuar los recursos humanos a las necesidades de los servicios mediante la redistribución, la readecuación y la profesionalidad de los empleados públicos”.*

Aunque de limitado alcance en cuanto a su efectividad, esta moción es un claro ejemplo del tipo de discurso que se gestó alrededor del ámbito de la gestión de los recursos humanos durante la tercera etapa de desarrollo, destacando las referencias al “ahorro”, a las medidas de análisis de resultados y de control de costes, a la flexibilización y “aplanamiento” de estructuras, y a la adecuación del personal a las necesidades de los servicios.

Para entender el alcance real de este discurso cabe referenciar también los condicionantes económico-presupuestarios que se dieron a lo largo de esta tercera etapa. La situación de crisis económica de los primeros años de la etapa, junto con los condicionantes marcados por el proceso de convergencia europea, que exigía a la totalidad de administraciones públicas españolas la reducción de su déficit y el avanzar hacia el equilibrio presupuestario, marcaron en buena medida el tipo de argumentos y valores esgrimidos alrededor del gasto público y los márgenes de maniobra efectivos de la administración autonómica. A modo de ejemplo, que la exposición de motivos de la Ley 3/1992, de 28 de diciembre, de presupuestos de la Generalitat de Catalunya para 1993, empezaba con el siguiente párrafo:

“Los presupuestos de la Generalitat para 1993 concretan la política económica del Gobierno en el contexto del programa de convergencia fiscal para la Unión Económica y Monetaria Europea, en el que participan todas las administraciones públicas”.

En este contexto de contención del gasto público, cabe apuntar el direccionamiento de la política de función pública, referida en términos concretos por el Presidente de la Generalitat en su discurso ante el Parlamento:

“Durante los próximos años mantendremos esta política (de contención del crecimiento de la plantilla), pero complementada con una especial atención hacia la racionalización y la simplificación de los procedimientos y hacia la gestión de recursos humanos, de manera que enfatice entre nuestra función pública los valores de autoresponsabilidad, de orientación a la calidad y de mejora del trabajo a realizar, hacia la innovación y la austeridad en el gasto público” (Diario de sesiones del Parlamento de 25 de octubre de 1994, Sesión plenaria número 571, página 5539).

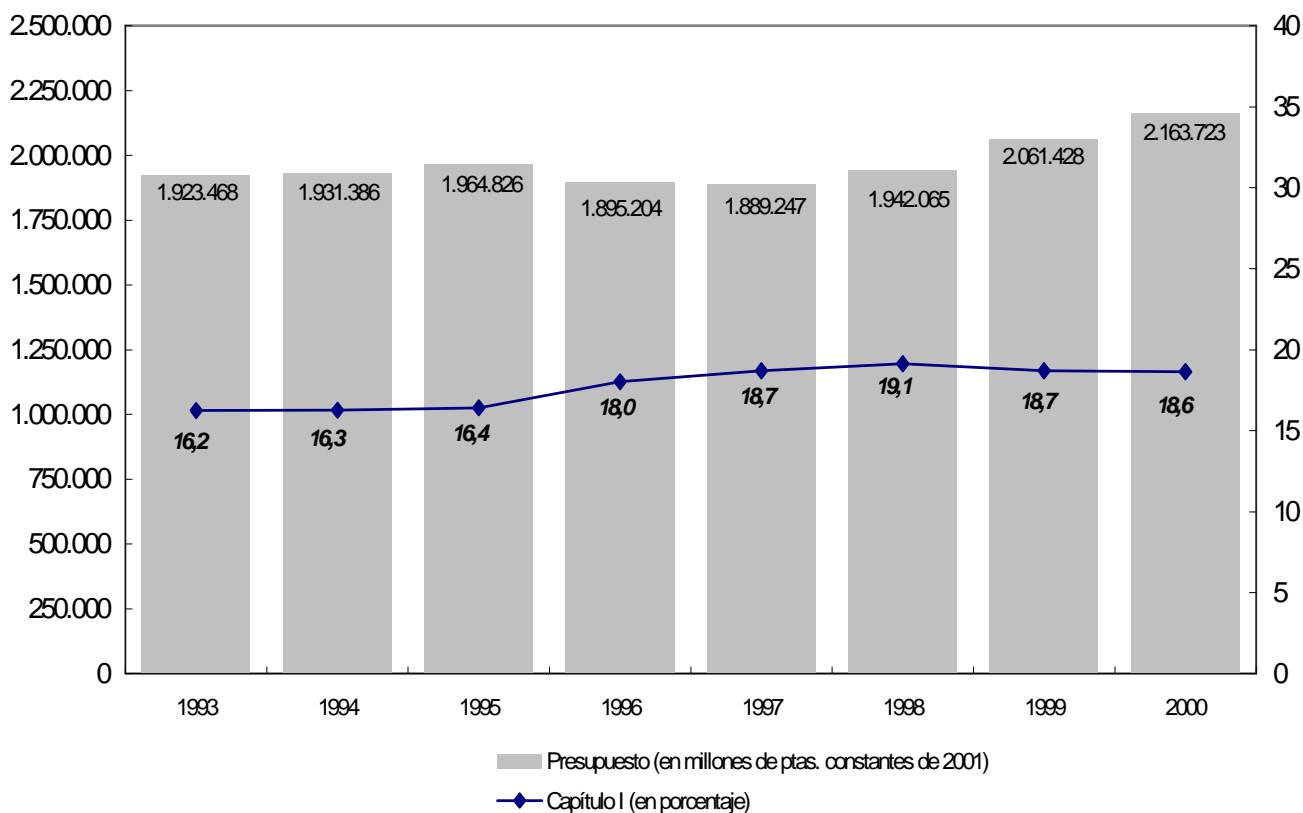
En las sucesivas leyes presupuestarias se reflejaron con similar intensidad los condicionantes propios de este proceso, tanto para cumplir con los criterios de convergencia de Maastricht para el período 1993-1997, como para el cumplimiento de los escenarios del período 1998-2001 encaminados a alcanzar el equilibrio presupuestario propugnado por la Unión Europea.

En este contexto, resulta significativa la atención prestada a la evolución del montante correspondiente al capítulo I de gastos de personal y los términos utilizados para su valoración. El comentario surge de la observación de la totalidad de preámbulos y exposiciones de motivos de las leyes presupuestarias, así como de los respectivos discursos realizados por el Consejero de Economía y Finanzas para su presentación. De este amplio listado, tan solo aparecen claras referencias a la partida de gastos de personal en los presupuestos de los ejercicios de 1996 a 1999, esto es, a los correspondientes a la segunda mitad de esta tercera etapa. Ni antes ni después se vuelve a referenciar y comentar los montantes y la evolución del capítulo I con la misma intensidad.

Precisamente en esos años se produce un repunte de la partida de personal en términos reales (esto es, en pesetas constantes de 2001) y en términos relativos, pasando de representar un 16,4% en 1995 a un 18% en 1996, alcanzando un máximo del 19,1% en 1998 para tender posteriormente a reducirse. Esta evolución se justifica en los documentos presupuestarios atendiendo a la incorporación de nuevos contingentes (especialmente como resultado de las transferencias de personal sanitario, educativo,

además de bomberos y policía autonómica) y también a los “ineludibles” incrementos salariales derivados de las directrices estatales en la materia, además del efecto de las “*derivadas retributivas del personal*”, como se refiere a los efectos económicos de conceptos como los trienios o los cambios de puestos de trabajo, entre otros (discurso del Consejero de Economía y Finanzas para la presentación de los Presupuestos de 1998). En todo caso, unos argumentos que vienen a destacar la dimensión de “gasto” que representa la partida de personal, a la que sistemáticamente se refiere apelando a una política de contención y reducción selectiva, especialmente en lo que atañe a los colectivos adscritos a los departamentos (diferenciándolos de los colectivos específicos con regulaciones propias como los estatutarios, los docentes o la policía autonómica, entre otros).

Gráfico V.8. El capítulo I en los Presupuestos de la Generalitat de Catalunya (1993 - 2000).



Fuente: Leyes de Presupuestos de la Generalitat de Catalunya (1993 - 2000).

Estas referencias, destacadas desde la perspectiva del objeto de estudio, no deben ocultar que el verdadero énfasis de la política autonómica se mantenía en la reivindicación de un mayor nivel competencial y financiero para sostener e incrementar las cuotas de autogobierno. Con relación a ello y al papel constreñidor de la normativa estatal, el Presidente de la Generalitat indicaba en su discurso del debate de política general de 1998 que:

“Entiendo que en un momento así no toca hacer un discurso de gestión (...) Por lo tanto, más que de gestión hoy les he de hablar de poder. El que nuestro nacionalismo reclama es el derecho a construir el propio país, y para eso necesita más instrumentos políticos y administrativos, y más financiación. Instrumentos que respondan más a las necesidades de su estructura social y económica y, naturalmente, de su personalidad diferenciada. (...) Este poder no puede estar sujeto a las muy estrechas limitaciones que se le imponen, fruto de una sucesión de leyes marco y leyes básicas. Este poder debe entenderse de manera que, en aquello que hace referencia a la tarea de construcción de nuestro país el Parlamento y el Gobierno de Catalunya tengan la última palabra. Las limitaciones de este poder catalán solo serían las que garantizaran la cohesión del Estado, la conducción de la política macroeconómica, y la actuación internacional, pero no la uniformidad en la gran mayoría de temas de

acción administrativa y política. (...) Subrayo que en determinados campos la competencia del Parlamento y del Gobierno de Catalunya deberían ser totales. (...) Me refiero a la organización administrativa e institucional del territorio”.

En este contexto de referencia que caracterizó la tercera etapa surgieron las principales iniciativas de transformación del modelo de gestión de los recursos humanos, que en parte se reflejaron en la modificación tanto de la adscripción como de la estructura orgánica interna de la unidad central en la materia.

V.4.2.- La estructura organizativa vinculada a la gestión de los recursos humanos.

Además de los diversos programas de modernización, un indicador de los intentos de cambio de orientación en el ámbito de la función pública fueron las sucesivas modificaciones de las unidades vinculadas a su gestión. Para entender la evolución orgánica de estas unidades durante la tercera etapa debe considerarse el proceso de reagrupación y modificación de su entorno organizativo a través de la creación de una superestructura que agrupaba los ámbitos de organización y de gestión y formación de los recursos humanos de la Generalitat de Catalunya.

Como punto de partida del proceso, el Decreto 30/1995, de 7 de febrero, de redistribución parcial de competencias y funciones del Departamento de Gobernación, establecía la adscripción de la Dirección General de la Función Pública, la Escuela de Administración Pública de Catalunya y el Comité Director para la Organización de la Administración de la Generalitat al Departamento de la Presidencia. La argumentación expuesta en la presentación del decreto es una buena muestra del cambio en el discurso sobre estos ámbitos de gestión:

“La necesaria coordinación e interrelación que ha de darse en la actuación de los centros directivos responsables de la política de personal de la Administración pública de la Generalitat y del diseño y puesta en marcha de la modernización de la Administración aconsejan la dependencia y dirección de éstos centros directivos de un único departamento, con el objetivo prioritario de conseguir una optimización de los recursos humanos que contribuya al buen y eficaz funcionamiento de los servicios públicos”.

Los términos utilizados para describir la estrategia permiten identificar la novedad del enfoque, que apunta a la integración bajo una única dirección orgánica del conjunto de unidades impulsoras de los procesos de modernización, procesos que se orientan hacia la “optimización de los recursos humanos”, como vía para conseguir un “eficaz funcionamiento de los servicios públicos”.

Este decreto se complementaba con el Decreto 130/1995, de 3 de abril, de reestructuración parcial del Departamento de la Presidencia, por el que se recibían las unidades traspasadas desde Gobernación, con el argumento de:

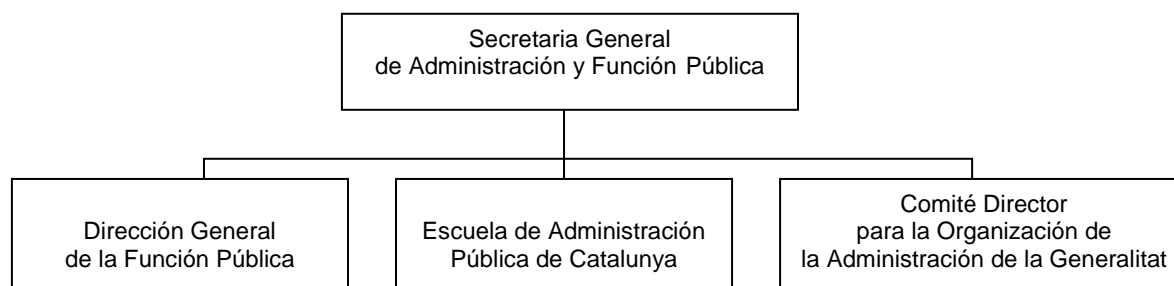
“simplificar el número de departamentos que tienen competencias de alcance horizontal sobre toda la organización de la Administración de la Generalitat y, por lo tanto, la definición y desarrollo de las políticas sobre sistemas de información, los recursos humanos, la organización administrativa y las

políticas presupuestarias, patrimoniales y de control económico permanecen adscritas al Departamento de la Presidencia y al de Economía y Finanzas”.

La agrupación de unidades mantenía la participación de los dos departamentos en la gestión de los ámbitos transversales y, para el caso concreto de la gestión de recursos humanos, debe recordarse que si bien tanto la Dirección General de la Función Pública como la Escuela de Administración Pública pasaban a depender de Presidencia, en el Departamento de Economía y Finanzas se mantenía la Subdirección General de Gastos de Personal, desde donde se gestionaba la mayor parte de la vertiente económica asociada al ámbito, siendo un rasgo consolidado en la administración catalana que se mantiene hasta la actualidad.

En todo caso, el importante proceso de agrupación que se produjo a partir de la adscripción de las tres unidades citadas al Departamento de la Presidencia representaba un primer paso hacia la configuración de un centro neurálgico desde donde impulsar los sucesivos programas de modernización, en cuanto a la gestión interna se refiere. Para ello se creaba, mediante el citado Decreto 130/1995, la Secretaría General de Administración y Función Pública, como superestructura que actuaría como centro directivo de las tres unidades citadas. Cabe apuntar, además, que los titulares de esta nueva unidad fueron, durante esta tercera etapa, directivos que previamente habían ocupado el cargo de Director General de la Función Pública (cargo que durante determinados momentos simultanearon), lo que puede interpretarse en clave de importancia relativa de esa unidad con relación a las demás que componían la nueva agrupación.

Gráfico V.9. Organigrama de la Secretaría General de Administración y Función Pública. Abril de 1995 (vigente hasta 1998).



Fuente: Decreto 130/1995, de 3 de abril, de reestructuración parcial del Departamento de la Presidencia.

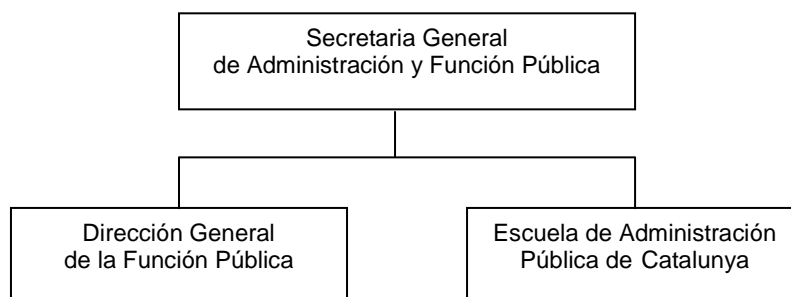
Esta situación se modificó en 1996, cuando al atribuir las funciones a la Secretaría de Gobierno y de Relaciones con el Parlamento, adscrita al Departamento de Presidencia, se incluía la de “coordinación general y el seguimiento de la actuación de la Secretaría General de Administración y Función Pública” (Decreto 137/1996, de 30 de abril, de reestructuración del Departamento de la Presidencia). Al cabo de dos años, y mediante el Decreto 31/1998, de 4 de febrero, de reestructuración parcial del Departamento de la Presidencia, se suprimía uno de los órganos adscritos a la Secretaría General de Administración y Función Pública, el Comité Director para la Organización de la Administración de la Generalitat, para crear, dependiendo directamente de la Secretaría

de Gobierno, la Dirección General de Organización de la Administración. Sin embargo se mantenían los lazos entre esta nueva Dirección General y la Dirección General de la Función Pública, como se indicaba en los apartados d) y e) del artículo 3.2. del citado Decreto:

- “d) Elaborar, de manera coordinada con la Dirección General de la Función Pública, informes preceptivos sobre todas las disposiciones que definen la estructura de los departamentos y de los organismos que de ellos dependen.*
- e) Realizar, de manera coordinada con la Dirección General de la Función Pública, estudios de dimensionamiento de las plantillas de la Administración de la Generalitat, sin perjuicio que estos trabajos se puedan realizar externamente”.*

El organigrama resultante se refleja en el siguiente gráfico (Gráfico V.10).

Gráfico V.10. Organigrama de la Secretaría General de Administración y Función Pública. Febrero de 1998 (vigente hasta 2001).



Fuente: Decreto 31/1998, de 4 de febrero, de reestructuración parcial del Departamento de la Presidencia.

El distanciamiento entre las citadas unidades se incrementó a finales de esta tercera etapa, cuando se produjo la adscripción departamental de la Secretaría General de Administración y Función Pública al nuevo Departamento de Gobernación y Relaciones Institucionales, creado mediante el Decreto 297/1999, de 26 de noviembre, de creación y reorganización de departamentos de la Administración de la Generalitat de Catalunya. Con ello se separaban de nuevo las funciones de gestión de los recursos humanos (en el nuevo Departamento de Gobernación y Relaciones Institucionales) de las propias de organización (que permanecían en el Departamento de la Presidencia).

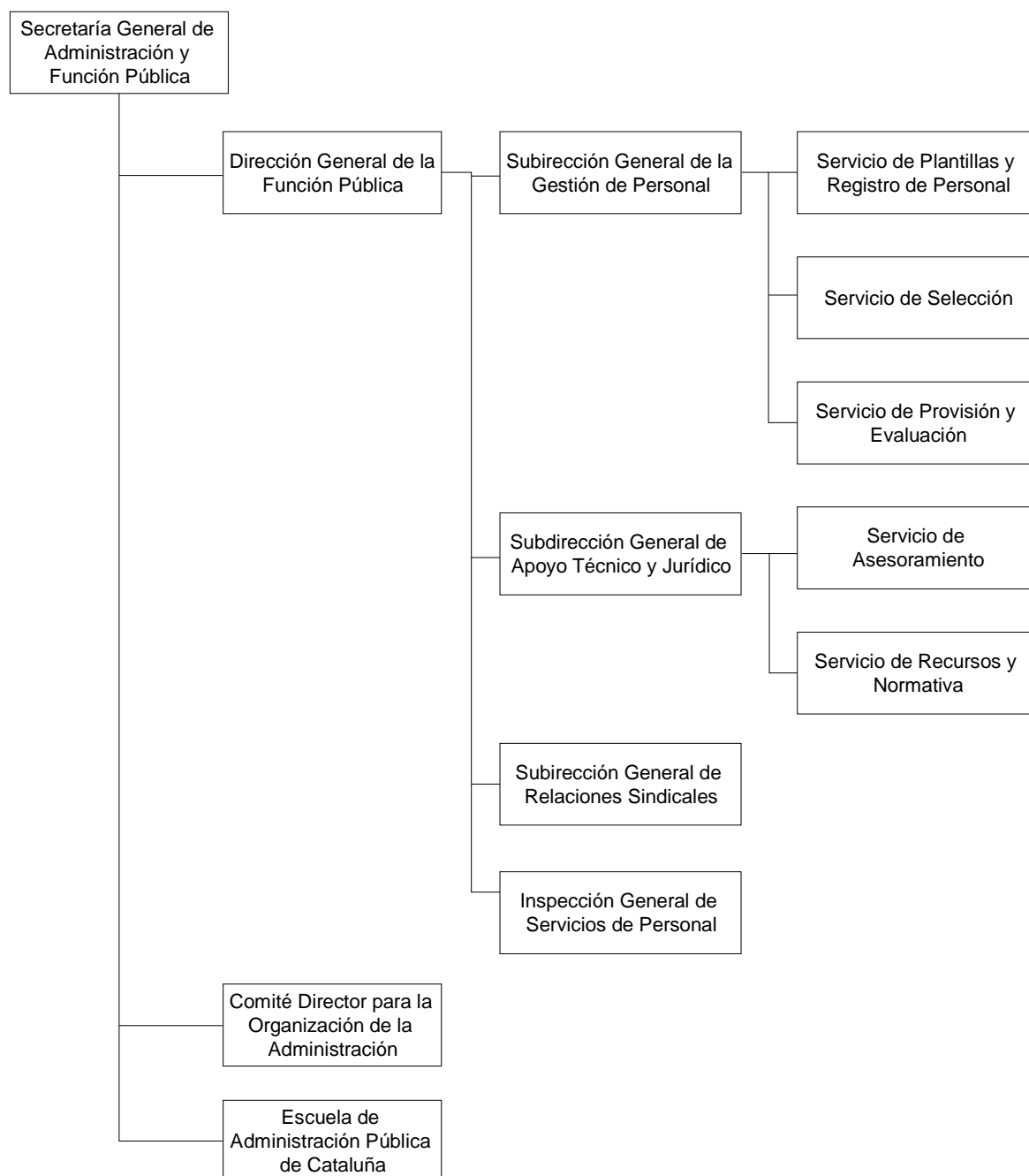
En cuanto a la evolución específica de la Dirección General de la Función Pública, a partir del cambio de adscripción departamental se produjo una primera reestructuración interna que vino a potenciar determinados ámbitos de gestión. Concretamente fue con el Decreto 102/1995, de 24 de marzo, sobre la reestructuración de la Dirección General de la Función Pública, que se modificaba la estructura interna de esta unidad, en aras a favorecer *“una mayor coordinación y homogeneidad en las políticas de personal aplicables a los funcionarios y al personal laboral”*.

Resulta significativo que la presentación del citado decreto hiciese referencia a los procesos de cambio y modernización, en los que debía enmarcarse la reestructuración de la Dirección General de la Función Pública, y que se orientaban a *“garantizar la*

mejora en su actividad (de la Administración pública) que permita una mayor satisfacción de los intereses generales y en particular una adecuada atención a los ciudadanos". En concordancia con el nuevo discurso, se planteaba el papel clave de los recursos humanos como elemento fundamental para conseguir una mejora efectiva de la actividad administrativa, por lo que la reestructuración de la Dirección General de la Función Pública se justificaba en términos de facilitar su adecuación, en tanto que *"órgano que ejerce competencias horizontales en materia de personal sobre los diversos departamentos y organismos"*, para poder realizar "con eficiencia" la concreción de la política general del personal fijada por el Gobierno.

A esta presentación le seguía la descripción de una nueva estructura para la Dirección General de la Función Pública, que pasaba a tener tres subdirecciones generales especializadas por ámbitos de gestión, además de contar con la Inspección General de Servicios de Personal, tal como se puede observar en el siguiente organigrama (Gráfico V.11).

Gráfico V.11. Organigrama de la Dirección General de la Función Pública. Marzo de 1995 (vigente hasta 2002).



Fuente: Decreto 102/1995, de 24 de marzo, sobre reestructuración de la Dirección General de la Función Pública.

De las tres subdirecciones, la que contaba con un mayor despliegue orgánico era la Subdirección General de Gestión de Personal. Esta unidad agrupaba tres servicios, referidos respectivamente a Plantillas y Registro de Personal, Selección, y Provisión y Evaluación. El primero de ellos venía a cubrir las funciones clásicas de registro y

administración de personal, además de incluir una unidad de sistemas de información. Los dos restantes tuvieron diferentes trayectorias. El Servicio de Selección experimentó diversos momentos de baja actividad debido a la congelación de la plantilla de la Generalitat a partir de 1994 y hasta 1996 (a excepción de los crecimientos asociados a las transferencias de personal, pero en los que no participaba el citado servicio). Por contra, la importancia del Servicio de Provisión y Evaluación ya se recogía en la propia introducción del decreto de reestructuración, donde se anunciaba que con la nueva estructura se pretendía *“dar más prioridad a las actuaciones relacionadas con los sistemas de provisión de puestos de trabajo y a la cultura y práctica de la evaluación”*. A lo largo de la tercera etapa, el citado servicio cobró cierto protagonismo tanto con la puesta en marcha de una prueba piloto de sistema de evaluación del desempeño del personal en 1995, como con la aprobación de un nuevo decreto sobre provisión de puestos de trabajo y promoción profesional de los funcionarios de la Administración de la Generalitat a partir de 1997⁴².

De los demás órganos de la Dirección General de la Función Pública, la Subdirección General de Soporte Técnico y Jurídico se mantenía como referente para la gestión del importante entramado jurídico-normativo desarrollado alrededor de la gestión de los recursos humanos, prueba de la importancia que mantenía el paradigma correspondiente frente al incipiente enfoque de gestión.

La consolidación de la unidad especializada en la negociación con los diversos interlocutores sociales y, en especial, con las organizaciones sindicales, adquiría con la nueva reestructuración el rango de subdirección general (Subdirección General de Relaciones Sindicales), confirmando la importancia de este ámbito de gestión, que se tradujo, durante esta etapa, en la firma de hasta cuatro convenios colectivos del personal laboral.

Un elemento destacado de esta reestructuración orgánica fue su elevado grado de estabilidad, puesto que fue la única modificación realizada durante toda la tercera etapa y, además, se prolongó sin modificaciones substanciales hasta inicios del 2002, entrada ya la cuarta etapa de desarrollo del modelo de gestión de los recursos humanos de la Administración de la Generalitat de Catalunya.

Finalmente, en lo referente a otra unidad destacada con relación a la gestión de recursos humanos y, más concretamente, en todo lo vinculado a la formación de los empleados públicos, la Escuela de Administración Pública de Catalunya también experimentó una modificación orgánica a inicios de esta tercera etapa, antes incluso de la creación de la Secretaría General de Administración y Función Pública. Con el Decreto 306/1994, de 16 de noviembre, de reestructuración de la Escuela de Administración Pública de Catalunya, desplegado por la Orden de 18 de noviembre de 1994, se configuraba una organización en la que destacaba el nivel de la subdirección general, de la cual dependían la totalidad de unidades, esto es, tres servicios y dos secciones. Con el rango de servicio se reconocían los ámbitos de Selección, Formación y Gestión Administrativa, mientras que las dos secciones citadas se referían a Publicaciones y a Estudios y Documentación.

⁴² Decreto 123/1997, de 13 de mayo, por el que se aprueba el reglamento general de provisión de puestos de trabajo y promoción profesional de los funcionarios de la Generalitat de Catalunya.

Al igual que en la referencia anterior, cabe destacar la continuidad de esta nueva configuración orgánica, que se mantuvo sin modificaciones a lo largo de los años que cubre la tercera etapa (incluso después de la creación de la Secretaría General de Administración y Función Pública a la que se adscribió) y hasta finales de la siguiente. Esta estabilidad orgánica, sin embargo, no se correspondió con la estrategia de actuación impulsada desde la Escuela, que sí experimentó un cambio destacado en cuanto a dinámicas de gestión de recursos humanos se refiere.

V.4.3.- Las características del modelo de gestión de recursos humanos.

Los criterios para delimitar el inicio de la tercera etapa de desarrollo del modelo de gestión de los recursos humanos de la Generalitat de Catalunya obedecen, entre otros, a la llegada a los puestos directivos de la Dirección General de la Función Pública de un nuevo equipo con un perfil profesional netamente distinto al de sus precedentes. El nombramiento de Carlos Losada como Director General de la Función Pública, en marzo de 1993, marcó el punto de partida de una nueva orientación para el ámbito de la gestión de recursos humanos, que continuaría con su nombramiento como Secretario General de Administración y Función Pública en abril de 1995, y que se mantuvo, aunque con matizaciones, con su sucesor en ambos cargos, Ángel Miret, que siguió la misma trayectoria en el ámbito, siendo Director General de la Función Pública entre abril de 1995 y agosto de 1998 y, acumulando funciones, Secretario General de Administración y Función Pública entre agosto de 1997 y septiembre del 2000. Esta última fecha se toma como referencia del cierre de ciclo, dando paso a lo que puede identificarse como cuarta etapa de desarrollo del modelo.

En conjunto (aunque de forma más acusada durante el periodo en que Carlos Losada ocupó ambos cargos) se trataba de un colectivo de profesionales que aportaban el discurso de la nueva gestión pública que, con una clara impronta de las escuelas de negocio (en especial de ESADE), venía a incorporar nuevos referentes entre los que destacaban los procesos de modernización de los aparatos administrativos públicos de los países anglosajones (en especial Estados Unidos y Reino Unido), además de los propios de la gestión del sector privado.

Se trataba de directivos procedentes de la propia Administración de la Generalitat (en la que se habían formado y promocionado: Carlos Losada provenía del Departamento de Justicia y Ángel Miret del Departamento de Sanidad y Seguridad Social), pero que no se habían socializado en los valores y principios de la Administración General del Estado, por lo que no la tomaban como referente, ni se identificaban exclusivamente con el paradigma del derecho administrativo, predominante en el entorno en el que desarrollaban su actividad.

Estos perfiles profesionales no eran novedosos en la administración autonómica catalana, tal como se apuntó al comentar la procedencia de los secretarios generales en la segunda etapa de desarrollo del modelo (J. Maluquer, 1999) y tal como muestran investigaciones como la de Jordi Matas (1995) sobre los altos cargos de la Generalitat de Catalunya a principios de los años 90. En esta investigación se apuntaba como el colectivo mayoritario (un 33% del total) de altos cargos de la Administración de la

Generalitat trabajaba en la empresa privada, mientras que tan solo un 16 % provenía de la Administración General del Estado.

Lo novedoso en esta etapa fue la entrada de este colectivo en un ámbito de gestión que hasta el momento había estado mayoritariamente ocupado por directivos y profesionales procedentes de la Administración General del Estado o con una clara formación en derecho administrativo, o con ambas características a la vez. Alejada de las prioridades políticas de primera línea, la gestión de los recursos humanos se había mantenido en manos de estos directivos que, atendiendo a su formación y procedencia profesional, pero también condicionados por el proceso de traspaso de competencias y por la normativa estatal en la materia, habían construido los parámetros básicos de funcionamiento de la administración autonómica. Una vez asentado el modelo, los nuevos equipos directivos venían a cuestionar ciertos elementos de su funcionamiento, planteando su revisión a partir de la consideración de nuevos referentes.

Este contexto de revisión del modelo y de introducción de dinámicas modernizadoras, entró con mayor impulso en la agenda política a partir del debate de política general de septiembre de 1992, y una de sus primeras concreciones fue el programa denominado “Acción de Gobierno 6/53”. Impulsado desde la Dirección General de Asuntos Interdepartamentales del Departamento de la Presidencia, este programa se basaba en 6 ejes (identidad, proyección, competitividad, sentido comunitario, equilibrio territorial y calidad de vida) y en 53 puntos que los desarrollaban. Con este instrumento se planteaba la necesidad de elaborar sistemas efectivos de recopilación de información y se introducían dinámicas de trabajo por objetivos.

Su puesta en marcha implicaba la participación de los órganos transversales de la administración autonómica, desde el Departamento de Economía y Finanzas para desarrollar sistemas de contabilidad analítica y presupuestos por programas, a las unidades encargadas de prestar el apoyo informático, y también a las unidades vinculadas a la gestión y la formación de los recursos humanos, para introducir dinámicas de evaluación del desempeño y para la formación de directivos.

Al cabo de un año de su definición, el programa “Acción de Gobierno 6/53” dio paso al Proyecto ARA (Acciones de Reforma Administrativa), que venía a concretar su desarrollo en lo referente a la administración pública. El Proyecto ARA se basaba en 7 ejes que conectaban con el planteamiento y los términos utilizados en la nueva etapa:

1. “Globalidad”, desarrollando los 6 ejes y 53 puntos de la acción de Gobierno,
2. “Identidad”, referida a las políticas de promoción de la identidad catalana y al papel de la administración en la profundización del autogobierno,
3. “Servicio”, aludiendo a la racionalización y simplificación de procedimientos,
4. “Adelgazar”, en referencia a la necesidad de adecuar las estructuras a los objetivos,
5. “Cuantos”, abordando la optimización de los recursos humanos,
6. “Ahorro”, destacando las políticas de austeridad,
7. “Instrumentos”, en referencia a la mejora de los sistemas de información y a la incorporación efectiva de las tecnologías de la información y la comunicación.

Para alcanzar dicho objetivo, se tomaban como valores centrales de referencia la eficiencia y la adaptabilidad, para cuya consecución el Programa ARA se desplegaba en cinco ámbitos de actuación:

1. Adecuar los objetivos a los recursos disponibles: reducir los costes y optimizar la asignación presupuestaria.
2. Hagamos lo que tenemos que hacer: identificar objetivos, medir los resultados y controlar los costes.
3. Estructuras más simples para agilizar y flexibilizar la organización.
4. Adecuar los recursos humanos a las necesidades de los servicios mediante la redistribución, la flexibilización y la profesionalización de los servidores públicos.
5. Estrategias de gestión orientadas a la mejora del servicio al ciudadano.

El cuarto ámbito del Programa ARA se dedicaba íntegramente a la gestión de los recursos humanos, presentando una serie de propuestas orientadas al desarrollo de *“una cultura organizativa caracterizada por la auto responsabilidad, la mejora permanente del trabajo a realizar, la orientación al ciudadano, a la innovación y a la conciencia de costes de la actuación pública”*. Las propuestas se centraban en ámbitos como la función directiva, la planificación de recursos (con claras referencias a la reasignación de efectivos), la formación y el desarrollo de la carrera profesional vinculadas a la evaluación del desempeño y, finalmente, se apuntaba la necesidad de disponer de un código deontológico propio de los servidores públicos de la administración autonómica.

También el primer ámbito del programa incluía una referencia al tema de personal, introduciendo uno de los pocos objetivos cuantificados que aparecen en el documento, en clave de reducción de la plantilla de personal:

“d) reducir progresiva y selectivamente, utilizando mecanismos de redistribución, el dimensionamiento de la ocupación pública para poder reducir el número de servidores públicos de los colectivos que no prestan servicios finalistas, en un 4 % a lo largo de la próxima legislatura”

Finalmente, en cuanto a estrategia de desarrollo del Programa ARA, se incluían referencias de países europeos y anglosajones (todos ellos vinculados al desarrollo del enfoque del *“new public management”*, referente por excelencia de esta etapa de modernización). Con estos referentes se ilustraba la conveniencia de crear estímulos organizativos y personales para la introducción del cambio, *“así como crear elementos motivadores entre los altos cargos y el personal que aseguren los comportamientos deseados por el programa”*, utilizando así una argumentación propia de la elección racional, el principal enfoque teórico que, desde la economía y la ciencia política, había contribuido a definir las estrategias de cambio impulsadas en las distintas experiencias anglosajonas.

La estrategia de puesta en marcha del programa también incluía la introducción de mecanismos de *“comunicación permanente con los destinatarios de los cambios y la retroalimentación de los responsables que permita reorientar y reforzar el proceso periódicamente”*. Como resultado de ello se reinició, en abril de 1994, la edición de un boletín informativo de la Dirección General de la Función Pública que, con el nombre de *Funció Publicació*, se mantuvo vigente hasta la actualidad como instrumento de comunicación interna en el seno de la Administración de la Generalitat de Catalunya (aunque existía un precedente, con el mismo nombre, editado en 1988, no tuvo solución de continuidad hasta esta etapa).

El liderazgo del proyecto modernizador se situaba de nuevo en el Departamento de la Presidencia, concretamente en la propia Secretaría General, aunque también contaba de diversas comisiones, como la de Coordinación Interdepartamental (en la que participaban los Departamentos de Presidencia, Gobernación –donde se encontraba la Dirección General de la Función Pública–, y Economía y Finanzas) y subcomisiones como las integradas por los secretarios generales, contando además con el apoyo de diversas unidades, como el Comité Director para la Organización de la Administración.

Sería precisamente al Departamento de la Presidencia, y concretamente a su Secretaría General, a las que se adscribiría, a partir de la redistribución de funciones de 1995, la Dirección General de la Función Pública (según el Decreto 30/1995, de 7 de febrero), y donde posteriormente se crearía la Secretaría General de Administración y Función Pública.

En estos primeros años de la tercera etapa, y en el marco de estas iniciativas de modernización de la Administración de la Generalitat, desde la Dirección General de la Función Pública se realizaron diversos avances en cuanto a la gestión de recursos humanos se refiere, consolidando unas líneas de actuación iniciadas a finales de la etapa anterior.

Entre estos cabe destacar la aprobación, en 1993, de la Relación de Puestos de Trabajo o RLT, como instrumento que ofrecía una descripción y valoración de puestos que iba mucho más allá de su precedente, el Catálogo de Puestos de Trabajo aprobado en 1988. Con la RLT se avanzaba en la configuración de un sistema de puestos diferenciado al clásico de cuerpos de funcionarios. Un indicador añadido de la importancia que cobró el tema en ese momento se reflejó en la promulgación del Decreto 328/1993, de 28 de diciembre, sobre las relaciones de puestos de trabajo del personal funcionario de la Administración de la Generalitat de Catalunya, todavía vigente.

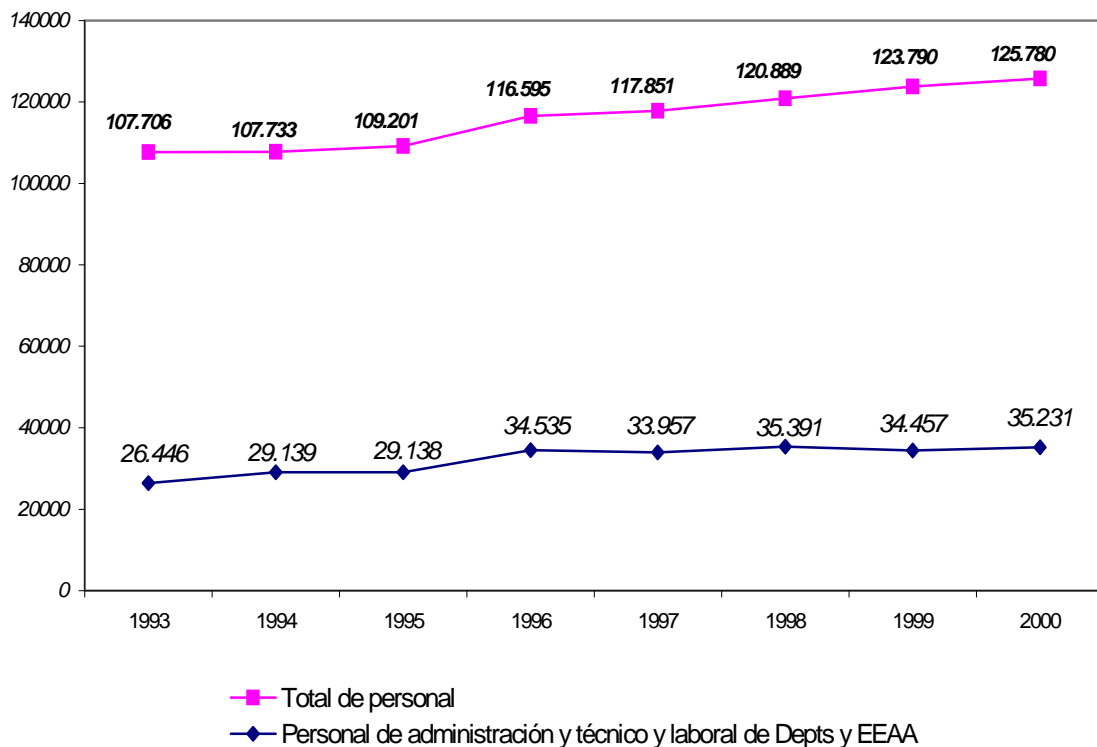
Sin embargo, tanto por las constricciones de la normativa básica estatal como por las inercias de las decisiones tomadas en las fases anteriores, se consolidó un sistema híbrido que combinaba ambos modelos (de puestos y de cuerpos), conformando las bases del modelo de gestión de recursos humanos que permanecería hasta la actualidad. Las dinámicas de funcionamiento del sistema de gestión, especialmente en la selección, junto con las rigideces que pronto aparecerían en el proceso de ajuste de la RLT, favorecieron el predominio de la lógica de cuerpos y niveles por encima de la lógica de puestos de trabajo. La falta de agilidad en la utilización de la RLT tendió a reducir su potencial como instrumento de gestión, relegándolo en muchas ocasiones a un plano formal utilizado para mejorar la retribución o facilitar un determinado esquema de carrera profesional, pero sin que sus contenidos efectivos se relacionasen con las dinámicas de trabajo de la organización ni, por lo tanto, fuese especialmente relevante para el desarrollo de un sistema de función pública alternativo.

En la línea de introducir rigor y disponer de información para apoyar la toma de decisiones, se impulsó la elaboración de determinados estudios orientados a generar sistemas de información para la gestión de los recursos humanos. De esos años data la realización de cuadros de indicadores del sistema de gestión de los recursos humanos, que se complementaron con la elaboración de encuestas de clima laboral encaminadas a identificar las características del conglomerado de empleados públicos, cada vez más diverso, que conformaba la función pública de la Generalitat de Catalunya. Cabe

apuntar que estos sistemas de indicadores y encuestas se reprodujeron a lo largo de esta tercera etapa, facilitando una imagen aproximada de la evolución del empleo público de la administración autonómica, aunque ceñido al personal vinculado a los departamentos, esto es, excluyendo empresas públicas y los colectivos docentes, estatutarios (sanitarios) y personal de justicia. La serie evolutiva, sin embargo, se interrumpiría a finales del periodo, junto con las modificaciones que se produjeron en los equipos directivos que habían impulsado la iniciativa. Sin embargo quedó en la propia organización, dentro de la intranet corporativa y de acceso restringido a determinados cargos directivos, un sistema de información que recogía diversos indicadores con la información agregada de la evolución del contingente de empleados públicos de la Administració de la Generalitat.

Junto a estos avances, otro elemento caracterizador del contexto del momento fue el Acuerdo de Gobierno de 21 de enero de 1994 sobre dimensionamiento, por el que se establecía una política de reducción de plantillas que, con carácter general, debía concretarse en la reducción del 2 % de las dotaciones de todos los departamentos, con contadas excepciones (básicamente los departamentos de nueva creación y los que estaban en proceso de crecimiento por la recepción de nuevas transferencias de personal). Esta disposición, enmarcada en la tendencia de contención del gasto público comentada en el apartado dedicado al contexto de referencia, comportó la congelación de las entradas de nuevo personal (a excepción de los traspasos), por lo que durante buena parte de esta tercera no hubo convocatoria de oferta pública de empleo (aunque sí hubo incorporaciones de personal interino).

Gráfico V.12. Evolución de la plantilla total de la Generalitat de Catalunya y del personal de administración y técnico y personal laboral de los departamentos y entidades autónomas (1993 - 2000).



Fuente: *Funció Publicació*, núm. 18, septiembre de 1999 y *Anexos de Personal de los Presupuestos de la Generalitat de Catalunya (1993 - 2000)*

De esta política de contención del crecimiento destacó, más allá de su impacto cuantitativo sobre el número de efectivos, el cambio en la tendencia incrementalista que había caracterizado la evolución de la plantilla los años anteriores (Florensa, 1994). Cabe apuntar que en la aplicación de esta política jugó un papel importante el Comité Director para la Organización de la Administración de la Generalitat, unidad que durante esta etapa también entró a formar parte del conglomerado de unidades de carácter transversal (junto con la Dirección General de la Función Pública y la Escuela de Administración Pública de Catalunya) que quedaron bajo la dirección unificada de la recién creada Secretaría General de Administración y Función Pública del Departamento de la Presidencia.

Antes de producirse esta reorganización, comentada en el apartado anterior, desde la Dirección General de la Función Pública ubicada todavía en el Departamento de Gobernación, se produjo otro importante avance, esta vez en el ámbito normativo.

Así, en estos primeros años de la tercera etapa se produjo la aprobación de la que fue tercera ley autonómica en la materia objeto de estudio, la Ley 4/1994, de 29 de junio, de reforma de la legislación relativa a la función pública de la Generalitat. Esta norma

plasmaba el nuevo enfoque con que pretendía modificarse la gestión de recursos humanos, y ya en su preámbulo se apuntaba como:

“El personal de las Administraciones públicas constituye un elemento indispensable para una adecuada prestación de los servicios públicos. (...) Para poner en marcha los procesos de mejora del funcionamiento de la actuación administrativa a la que está sujeta actualmente la Administración pública, teniendo especial importancia (...) la participación y la colaboración de este personal. (...) El incremento de la cantidad de servicios públicos ha de ir ligado a una flexibilización del régimen jurídico de los servidores públicos”.

Con dicho objetivo como referente, la nueva norma planteaba modificar la Ley 17/1985, de 23 de julio, de la función pública de la Administración de la Generalitat de Catalunya, reconocida como *“norma fundamental que sirvió para estructurar y consolidar la función pública catalana”*, y proceder a su adaptación de cara a las nuevas necesidades técnicas y organizativas que se requerían para el desarrollo de una *“administración moderna para garantizar una prestación del servicio público ágil y eficaz”*.

Con la norma se daba una nueva redacción al artículo 1 de la Ley 17/1985, de la función pública de la Generalitat, cuyo apartado 2) quedaba redactado en los siguientes términos:

“La función pública es uno de los instrumentos para la gestión y la realización de los intereses públicos que tiene encomendados la Administración y se ordena de acuerdo con los principios de legalidad, objetividad, economía, eficacia y eficiencia”.

Una explicitación de la razón de ser de la función pública y de los principios que debían orientar su funcionamiento, a modo de declaración vinculada a la nueva fase de desarrollo del modelo. Con la misma intencionalidad se presentaba el siguiente apartado del mismo artículo 1, que también se modificaba para indicar que la función pública estaba constituida por *“el conjunto de personas que prestan servicios en la Administración de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, mediante una relación de servicios profesional, retribuida y de carácter especial por razón de los servicios públicos a desarrollar y regulado por la normativa administrativa o laboral”*.

Un conjunto de empleados públicos que debía actuar, para cumplir con los objetivos asignados, con *“diligencia, profesionalidad, imparcialidad, sometimiento a la Constitución, el Estatuto de Autonomía, las leyes, los reglamentos que las complementan y el derecho en general”*, recogiendo así la clásica formulación de los principios que caracterizaban el ejercicio de las funciones públicas.

A diferencia de su precedente, en la nueva norma se realizaba una clara opción por el régimen funcionarial, recogida en la nueva redacción que se daba al artículo 22.2, donde se indicaba que en el ámbito de la administración autonómica los puestos de trabajo *“serán ocupados, con carácter general, por funcionarios públicos”* y que tan solo como excepción podrán ser ocupados por personal en régimen laboral.

Acompañando esta opción, se aludía en la nueva redacción del artículo 101 que el personal laboral sería retribuido de acuerdo con la legislación que le fuera propia, pero debiéndose procurar que se establezca *“entre dicho personal una equiparación*

progresiva de las retribuciones y del resto de condiciones de trabajo para las tareas que impliquen unas mismas condiciones de preparación y unas mismas funciones” (en la redacción anterior solo se hacía referencia al apartado retributivo).

En la misma línea, el artículo 72 de la nueva ley añadía una disposición transitoria duodécima a la Ley 17/1985, en la que se encomendaba al Gobierno de la Generalitat la realización de un estudio y una clasificación de las funciones que eran desempeñadas por personal laboral a efectos de determinar cuales de éstas debían ser desempeñadas por funcionarios públicos, y proceder a la reconversión de los puestos correspondientes. En todo caso se mantenía la protección de las condiciones del personal laboral que ocupaba previamente las plazas, facilitando los sistemas para su acceso a la condición funcionarial, siempre que se cumpliesen con las condiciones de titulación y los demás requisitos establecidos en la convocatoria.

En cuanto a los procesos de selección se refiere, las modificaciones introducidas apuntaban al incremento de la flexibilidad, aunque sin alejarse de los mecanismos establecidos por la normativa básica del Estado (especialmente en su aplicación práctica). Destacó así la nueva redacción del apartado 1 del artículo 37 de la Ley 17/1985, que quedaba formulado de manera más abierta, con la siguiente redacción:

“La selección por oposición consiste en la realización por parte del opositor de las pruebas que establezca la convocatoria orientadas a determinar la idoneidad de los aspirantes”.

Asimismo, se añadía un artículo 34 bis a la Ley 17/1985, con el que se establecía que la selección debería tener en cuenta, además de los criterios clásicos de objetividad, igualdad, mérito y capacidad, que el sistema selectivo se adecuase *“al contenido de los puestos de trabajo que deberían ocuparse, de forma que se analicen los méritos y la experiencia de los aspirantes y su capacidad e idoneidad para el desempeño de las funciones públicas”*. Se apuntaban para ello una serie de técnicas a incorporar a los procesos selectivos para mejorar su adecuación de cara a determinar *“de forma objetiva”* su idoneidad para los puestos cubrir. En la misma línea se buscaba la adecuación de los órganos de selección, que tendían a profesionalizarse en relación al contenido funcional de los puestos que se convocaban (según la nueva redacción del artículo 45.1. de la Ley 17/1985).

Un ejemplo de la traslación de estas modificaciones orientadas a singularizar los procesos de gestión se dio en el ámbito de la provisión de puestos de trabajo, con la creación de la fórmula del concurso específico, mediante la que cada puesto se convocaba individualizadamente, atendiendo al carácter diferenciado de su contenido y sus funciones (según la nueva redacción del artículo 47.1.a de la Ley 17/1985). A mediados de 1997 se aprobó el Decreto 123/1997, de 13 de mayo, por el que se aprueba el reglamento general de provisión de puestos de trabajo y promoción profesional de los funcionarios de la Generalitat de Catalunya, normativa todavía vigente para dicho ámbito de gestión, y que se definía en la línea comentada.

Con una orientación a la flexibilidad y agilización de procesos se describían, con la nueva redacción del artículo 44 de la Ley 17/1985, las condiciones para contratar personal interino y laboral temporal, apuntándose la reglamentación de una bolsa de trabajo con personal para prestar servicios con carácter temporal para los casos de máxima urgencia.

Además de la flexibilidad como referente para la gestión de los recursos humanos, otro rasgo destacado del momento era el de establecer medidas para la contención del gasto público y, consecuentemente, de la plantilla de personal. Tal como se comentó anteriormente, la norma surgió en un entorno caracterizado por la contención del crecimiento de las plantillas de las administraciones públicas, en un marco más general de contención del gasto público, como se apuntó en el apartado correspondiente al contexto de referencia de esta tercera etapa. Ello quedaba reflejado en la norma al referirse a la presentación de la oferta de empleo público que, como indicaba el artículo 31, debía restringirse a *“las necesidades de recursos humanos que no puedan ser cubiertas con los efectivos de personal existentes”* en la propia organización.

La contención del crecimiento también se reflejaba en la previsión de mecanismos de reducción de la plantilla como por ejemplo el citado en los apartados añadidos al artículo 64 de la Ley 17/1985, donde se refería a los planes específicos para incentivar la jubilación anticipada, o la creación de nuevas situaciones administrativas como la excedencia voluntaria incentivada o la expectativa de destinación, entre otras (Florensa, 1994). Estos mecanismos llegaron a utilizarse a lo largo de esta tercera etapa, pero tan solo de forma puntual (el programa de jubilaciones anticipadas tan solo se aplicó durante un ejercicio), sin llegar a constituir una verdadera línea de continuidad.

Para el desarrollo conjunto de las disposiciones apuntadas por la nueva norma, entre las competencias atribuidas al consejero competente en la materia, pero ejercidas por la Dirección General de la Función Pública (que mantenía el rango de secretaria general), cabe destacar las de *“impulsar, coordinar y controlar la ejecución de las políticas específicas de personal”*, además de *“proponer las medidas adecuadas sobre organización y personal dirigidas a mejorar la eficacia de los servicios públicos”* (con la nueva redacción del artículo 12.1.). En la misma línea, se añadía un artículo 47 bis a la Ley 17/1985, por la que se facultaba al Gobierno para aplicar *“medidas e instrumentos de racionalización de la organización y del personal, tanto funcionario como laboral (...) en ejecución de las políticas específicas de personal”*, acompañando la atribución con un breve pero interesante listado:

- a) La realización de concursos de provisión de puestos limitados al personal de determinados ámbitos.
- b) El establecimiento de medidas específicas de promoción interna.
- c) La suspensión de incorporaciones de personal externo al ámbito afectado.
- d) Traslados de dependencias administrativas.
- e) Planes de formación y capacitación para la recolocación de personal.
- f) La prestación de servicios a tiempo parcial.
- g) El establecimiento de convenios con otras administraciones públicas para la reasignación de efectivos.

Entre las competencias asignadas también se encontraba *“velar por el cumplimiento de las normas en materia de función pública, así como evaluar las políticas concretas de personal y ejercer y coordinar la inspección general de servicios sobre todo el personal al servicio de la Administración de la Generalitat”* (nueva redacción del artículo 12.1, con la introducción del apartado m.), asociada a la apertura de un proceso de descentralización hacia las unidades de personal de los respectivos departamentos.

Este proceso de distribución de competencias hacia los departamentos, se complementaba con la centralización, en manos de la Dirección General de la Función Pública, de la inspección de las funciones atribuidas, así como de la evaluación de sus capacidades de gestión en materia de personal. En esta línea cabe apuntar el refuerzo, a mediados de esta tercera etapa, de una red de responsables de personal que, con rango de Servicio, cobró mayor importancia a partir de las iniciativas impulsadas desde la Dirección General de la Función Pública.

En la distribución competencial de actividades vinculadas a la gestión de los recursos humanos cabe destacar el papel de la Escuela de Administración Pública de Catalunya. La nueva redacción que se daba mediante la Ley 4/1994, de 29 de junio, de reforma de la legislación relativa a la función pública de la Generalitat al artículo 35 de la Ley 17/1985, apuntaba que la Escuela de Administración Pública de Catalunya debía ocuparse de dar apoyo técnico a los tribunales en la realización de las pruebas selectivas para funcionarios y, entre otras funciones, realizar “*estudios previos sobre los procesos selectivos*”, impartir “*cursos de formación, de acuerdo con los distintos niveles y necesidades de formación (...) y cursos de capacitación y reciclaje para la recolocación del personal*”. La estrategia para el desarrollo de estas actividades se mantenía en los parámetros clásicos de la etapa anterior, de clara orientación a la oferta de formación dirigida a los empleados públicos a título individual, en la línea de promover su desarrollo profesional. El cambio se produjo más adelante, a partir de la impronta ejercida sobre la Escuela desde la entonces recién creada Secretaria General de Administración y Función Pública.

Posteriormente, el conjunto de planes de modernización impulsados hasta la fecha, aunque parco en su impacto transformador, favorecieron que el tema permaneciese y avanzase en la agenda política de la administración autonómica catalana, como mínimo en el ámbito interno. Si el impulso inicial se había ubicado en diferentes instancias del Departamento de la Presidencia, que debían negociar e implicar a las unidades transversales ubicadas en otros departamentos, como la Dirección General de la Función Pública adscrita al Departamento de Gobernación, en los primeros meses de 1995 se produjo una importante reestructuración que modificó el contexto institucional de la materia.

A partir de diversas modificaciones orgánicas se creaba la Secretaría General de Administración y Función Pública, a la que se adscribían el Comité Director para la Organización de la Administración de la Generalitat, la Dirección General de la Función Pública y la Escuela de Administración Pública de Catalunya. Con ello se ubicaba, bajo una única dirección, tres de las unidades clave para impulsar la modernización de la administración catalana. Resulta significativo que la persona que ocupó el nuevo cargo fue el titular de la Dirección General de la Función Pública, que acumulaba funciones, limitando el impacto estructural de la modificación orgánica, y enviando con ello un claro mensaje de contención al resto de la organización.

Desde esta dirección única se facilitó la coordinación para el desarrollo de estrategias conjuntas, que se concretaron en el impulso de diversas iniciativas de cambio a medio plazo, destacando las dirigidas a los cuadros directivos, considerados como agentes clave del proceso de transformación de la administración autonómica.

A modo de ejemplo del impacto de la nueva dirección resultan paradigmáticos los propios cambios en el equipo directivo de la Escuela de Administración Pública de Catalunya y la introducción de una nueva estrategia de actuación y de relación con los departamentos de la Generalitat. Aunque inicialmente se mantuvo el equipo directivo procedente de la etapa anterior, a partir de 1996 entró un nuevo Director de la Escuela de Administración Pública de Catalunya, Simó Aliana, con un equipo que modificó la orientación de la actividad desarrollada. Como principales características del nuevo enfoque cabe destacar:

- a) La clara vinculación de la estrategia de la Escuela con la estrategia de modernización impulsada por la Secretaría General de Administración y Función Pública, que se tradujo tanto en la potenciación de sus contenidos en los programas formativos impartidos como en las actividades de investigación y publicaciones (que mantenía sus líneas de actividad, a la que se añadía la edición de una nueva colección denominada “*Papers de Recerca*”, en 1994).
- b) La orientación hacia un “modelo de demanda “ (y no de “oferta”), con un planteamiento más orientado a las necesidades de la organización que a las necesidades de los empleados públicos. Se planteaba así un proceso de descentralización en el que los diferentes departamentos formulaban sus demandas de formación y la Escuela se encargaba de su desarrollo. Para ello se puso en marcha una red, inicialmente con carácter informal, de responsables de formación departamentales. Como indica Florensa, “*se promovía una formación de los funcionarios de acuerdo con las necesidades determinadas de los puestos de trabajo, con una programación (...) a partir de las necesidades provenientes de los diferentes departamentos, y no tanto de la oferta, con lo cual se pretendían satisfacer mucho mejor las expectativas de la organización y de sus profesionales*” (1994: 30).
- c) En cuanto a los destinatarios de la actividad, en esta etapa continuó la marcada orientación hacia la organización de la Generalitat de Catalunya, y menor hacia los entes locales, que también eran objeto de su competencia. Se mantuvieron los programas siguiendo el modelo “de oferta formativa” a partir de un catálogo dirigido a los empleados públicos de las administraciones locales.
- d) En cuanto a las actividades de formación, destacó el importante incremento de la dirigida al personal directivo, verdadero grupo objetivo de la nueva estrategia de la Escuela de Administración Pública de Catalunya. Para el resto de colectivos, se introdujo un cambio en el planteamiento de la formación básica, que pasó de una estructura basada en los grupos de adscripción de los empleados públicos a una basada en familias de puestos de trabajo, con un claro componente de transversalidad.
- e) Otro elemento destacado en relación a este ámbito fue el crecimiento exponencial del volumen de formación a partir de la puesta en marcha del Acuerdo para la Formación Continua en las Administraciones Públicas (AFCAP).
- f) Por el contrario, en el ámbito de selección se denotó una importante reducción de la actividad debido a la falta de convocatorias de oferta pública de empleo por la congelación de plantillas durante buena parte del periodo considerado en esta etapa.

La introducción de nuevas estrategias de actuación también incidió de forma significativa en la propia Dirección General de la Función Pública, que modificaba su estructura orgánica mediante el Decreto 102/1995, de 24 de marzo, sobre la reestructuración de la Dirección General de la Función Pública, comentado en el apartado anterior. En la introducción a esa norma se establecían las prioridades de actuación en materia de personal, apuntándose que con la nueva estructura se pretendía “*dar más prioridad a las actuaciones relacionadas con los sistemas de provisión de puestos de trabajo y a la cultura y práctica de la evaluación*”. Dos elementos clave que, en un contexto de congelación de las nuevas entradas, pretendían actuar sobre el conjunto de empleados públicos de la administración autonómica modificando las “reglas del juego” que incidían en el desarrollo de sus carreras administrativas.

En esa línea, y a modo de ejemplo del tipo de estrategias desarrolladas con la nueva orientación que se pretendía imprimir a las políticas de gestión de los recursos humanos, cabe destacar la iniciativa de introducción de un sistema de evaluación del desempeño de los empleados públicos.

Como reflejo de la importancia que cobró este ámbito de gestión cabe referir lo que comentaba al respecto la Ley 4/1994, de 29 de junio, de reforma de la legislación relativa a la función pública de la Generalitat, donde se llegaba a concretar su impacto sobre ámbitos como la provisión de puestos de trabajo, con una nueva redacción del artículo 47.1, que en su apartado a) referido al sistema de concurso, apuntaba que debían considerarse, entre otros, “*la valoración de informes de evaluación*” de los candidatos, para lo que se “*reglamentará la elaboración periódica de un informe de evaluación*”. En la misma línea, y en referencia a un elemento clave del sistema vigente de carrera profesional, el artículo 53.4. establecía que el grado personal podría adquirirse, de forma complementaria a la ocupación del puesto con el nivel correspondiente, mediante “*la superación de cursos específicos o los demás requisitos objetivos que determine el Gobierno de la Generalitat*” y que “*el procedimiento para la evaluación de los requisitos objetivos que permiten la adquisición del grado personal se establecerá por reglamento*”. Se abrían así diversas vías para poder aplicar los resultados del sistema de evaluación al sistema de carrera administrativa. Estas opciones, sin embargo, nunca llegaron a aplicarse efectivamente.

La iniciativa tuvo su origen formal en el marco de la Mesa General de Negociación en la que se asumió, tanto por parte de la Administración de la Generalitat como por parte de los representantes sindicales, el compromiso de crear un sistema de evaluación del desempeño (Losada y Xirau, 1995).

Partiendo de esa base se realizó, entre noviembre y diciembre de 1993, una prueba piloto de evaluación en 12 de los entonces 14 departamentos de la Generalitat, alcanzando a un colectivo de unos 800 empleados públicos. Tanto para el diseño de la experiencia como para su implantación se contó con el apoyo de dos consultoras privadas, además de con la participación activa de las unidades de personal de los distintos departamentos, buscando su implicación efectiva desde la fase incipiente de definición de la experiencia. Esta prueba piloto, orientada inicialmente a la distribución del complemento de productividad, no llegó a tener consecuencias retributivas y se reorientó a la obtención de información válida para la implantación de un sistema de evaluación que llegase a la totalidad de empleados públicos de la Generalitat de Catalunya.

A partir de los resultados de la prueba piloto, y con el Acuerdo del Gobierno de la Generalitat de 30 de mayo de 1994, se puso en marcha el plan de evaluación de los recursos humanos de la Generalitat y de sus organismos dependientes. A inicios de 1995, y después de preparar el proceso y el instrumento a utilizar para operativizar el sistema de evaluación, se planificó su implantación de forma progresiva, comenzando por las unidades seleccionadas por los propios departamentos, para posteriormente extenderse a la totalidad.

A modo de referencia, entre los objetivos declarados del programa de evaluación destacaba el de *“aumentar el nivel de identificación con el servicio público de los trabajadores de la Generalitat, incrementando la comunicación entre mandos y colaboradores”* y el de *“reforzar el ejercicio de las funciones directivas por parte de los mandos”*, según se indicaba en los propios manuales de evaluación del desempeño de la Generalitat de Catalunya.

Como rasgos del modelo, y que también reflejan el “estilo” de la estrategia modernizadora impulsada desde la unidad de gestión de recursos humanos, cabe destacar la descentralización, tanto en el diseño como en la implementación de la experiencia, así como su orientación al desarrollo de las personas evitando su aplicación retributiva, con un denominado “perfil blando” de puesta en práctica que buscaba más el cambio cultural progresivo que un impacto directo en las instituciones que caracterizaban el ámbito (Salvador, 1997).

Al cabo de pocos meses, y en buena medida por la presión de ciertos colectivos y la resistencia de las propias unidades departamentales que debían llevar a cabo su implantación, la iniciativa del sistema de evaluación del desempeño entró en una fase de revisión, parándose su puesta en marcha de forma extensiva a la totalidad del personal. Aunque se mantuvo la estructura organizativa que debía encargarse de su mantenimiento y desarrollo, después de diversos cambios en la Dirección General de la Función Pública el tema dejó de estar en la agenda de actuación.

Otra actuación clave orientada a transformar el modelo de gestión de recursos humanos fue el rediseño de las bases de datos y de los programas informáticos centrales de gestión de personal. De esta tercera etapa data el surgimiento del denominado Gestión Integrada de Personal – Sistema Integrado de Personal (GIP-SIP), como soporte para la integración y gestión de los datos de personal de la Generalitat de Catalunya. Su planteamiento inicial obedecía al doble objetivo de disponer de un sistema ágil de información y al mismo tiempo de una herramienta que permitiese descargar de tareas de administración de personal a las unidades vinculadas, que de esta forma podrían concentrarse en el diseño de políticas de personal y en su gestión posterior. La práctica, las inercias y los cambios en la orientación del equipo directivo condujeron a que, al cabo de unos años de su puesta en marcha, el GIP-SIP acabase convertido en un instrumento de registro y de control, sin en contenido estratégico que inspiró su creación.

Sin embargo el tema de la modernización de la administración autonómica se mantuvo en la agenda política. Prueba de esta permanencia fue el Acuerdo de Gobierno de 30 de julio de 1996 para la política de modernización de la Administración de la Generalitat de Catalunya, que aportaba un nuevo impulso a las dinámicas transformadoras que

caracterizaban esta tercera etapa. Este Acuerdo conectaba directamente con el programa de modernización precedente, el Programa ARA, tanto en lo referente a las líneas de actuación como a sus estrategias de implementación. Concretamente en el Acuerdo de Gobierno se establecían una serie de ámbitos prioritarios en los que focalizar la atención:

- la simplificación de las estructuras y la revisión de funciones, con la introducción del modelo de agencias y los procesos de externalización,
- la mejora de los mecanismos de gestión, introduciendo los sistemas de información a través de los denominados “cuadros de mando” (QC) y la introducción de las tecnologías de la información y la comunicación,
- la adecuación de los objetivos a los recursos, introduciendo el control de costes para proceder a su contención y reducción,
- la adecuación de los recursos humanos a las necesidades de los servicios, focalizando la atención en la función directiva y en la modernización de la gestión del personal, y
- la mejora de la atención al ciudadano, introduciendo los sistemas de información al ciudadano.

En el ámbito referido a la gestión de los recursos humanos se buscaba favorecer los comportamientos de responsabilidad, austeridad, innovación y de calidad, que contribuyesen a crear una administración más eficiente y flexible. Para ello se proponían los siguientes campos de actuación:

- Reforzar la función directiva.
- Continuar y acelerar la modernización de la gestión de los recursos humanos mediante modificaciones de los sistemas de selección, provisión, evaluación, formación, carrera y retribución.
- Elaborar y publicar un código deontológico de los servidores públicos de la Generalitat.
- Reducir las dotaciones presupuestarias de personal en función de las salidas naturales del sistema.
- Buscar la concertación con los representantes de los trabajadores para favorecer un proceso consensuado de las reformas.

A modo de ejemplo de las actuaciones tendentes a reducir las dotaciones presupuestarias de personal, y buscando la adecuación de los recursos humanos a las necesidades de los servicios, se emprendieron diversas iniciativas de redistribución de efectivos para atender a las necesidades derivadas del surgimiento de nuevas áreas de actuación. Más adelante, la traslación a la práctica de la política de contención del crecimiento de la plantilla de personal se fue modulando y, en una segunda ronda de aplicación, se focalizó en unidades concretas dentro de cada departamento, aunque muchas veces siguiendo lógicas más vinculadas a la distribución de poder dentro de los respectivos entornos que a análisis objetivos que midiesen su sobredimensionamiento.

Aunque el Acuerdo de Gobierno imprimía un nuevo impulso al proceso de modernización, favoreciendo la estrategia de la Secretaría General de Administración y Función Pública, desde diversas instancias, tanto de la máxima dirección política como desde los propios departamentos implicados en el proceso de cambio, se empezaba a presionar para la obtención de resultados. Esta presión creciente, junto con cambios en el Departamento de la Presidencia que restaron apoyos a la citada Secretaria General,

favorecieron el cambio de orientación hacia la estrategia de carácter incrementalista en cuanto a introducción de modificaciones.

De este periodo data la aprobación del antes citado Decreto 123/1997, de 13 de mayo, por el que se aprueba el reglamento general de provisión de puestos de trabajo y promoción profesional de los funcionarios de la Generalitat de Catalunya. Esta norma pretendía, mediante la creación de instrumentos como los Órganos Técnicos de Provisión de Puestos de Trabajo (OTPL), sentar las bases para operativizar unas “nuevas reglas del juego” en la línea de garantizar unos sistemas de provisión y promoción profesional dirigidos a la selección de la persona más idónea para cada puesto de trabajo. Sin embargo, esta disposición se enmarcaba en un proceso en el que predominaba la búsqueda de resultados tangibles que legitimasen el impulso modernizador, mientras paralelamente se abandonaban iniciativas como la antes comentada de evaluación del desempeño.

Por estos años se produjo un relevo en la dirección de la Secretaria General de Administración y Función Pública que, aunque no supuso una excesiva rotación de cargos en el equipo directivo, sí se tradujo en un cambio importante en la estrategia impulsada hasta el momento. Con la toma de posesión del cargo por parte de Ángel Miret, anterior Director General de la Función Pública (durante el mandato de Carlos Losada como Secretario General de Administración y Función Pública), y con la incorporación al equipo de diversos profesionales procedentes de los servicios departamentales de personal, la nueva estrategia se planteaba en términos más posibilistas y mediante movimientos propios de “alguien que viene de dentro”, en contraposición a su antecesor en el cargo (aunque ambos directores provenían de la Generalitat).

La nueva estrategia se centró en la introducción de cambios en ámbitos temáticos concretos, abandonando propuestas más integrales propias del momento precedente auspiciado por los planes de modernización. En la nueva fase dentro de la misma etapa, se desarrolló una estrategia que partía de la consideración de las instituciones vigentes, esto es, de las dinámicas propias de la gestión de recursos humanos de la administración autonómica, para promover ajustes puntuales en determinados ámbitos de gestión.

De esa fase datan determinadas normas, todavía vigentes, vinculadas a ámbitos concretos como el de las condiciones de trabajo (con el Decreto 226/1997, de 2 de septiembre, por el que se establecen normas complementarias sobre jornada y horario de trabajo del personal funcionario al servicio de la Administración de la Generalitat de Catalunya), o el de la prevención de riesgos laborales (con el Decreto 247/1997, de 16 de septiembre, sobre la atribución a la Inspección de Trabajo y de Seguridad Social de funciones inspectoras en materia de seguridad y salud laboral respecto al personal con vínculo de carácter administrativo o estatutario al servicio de la Administración de la Generalitat o el Decreto 312/1998, de 1 de diciembre, por el que se crean los servicios de prevención de riesgos laborales para el personal al servicio de la Administración de la Generalitat, a partir del cual se procedió a crear los servicios de prevención departamentales).

En aras de ordenar y simplificar el cada vez más complejo entramado normativo que incidía en la gestión de los recursos humanos se aprobó 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, que a partir de su entrada en vigor se convirtió en el referente normativo para el ámbito.

La estrategia de esta segunda fase de la tercera etapa también se reflejó en la interlocución con las organizaciones sindicales. Aunque durante la primera fase ya se habían alcanzado acuerdos destacados que llevaron a la firma del II y III Convenios Únicos del personal laboral de la Administración de la Generalitat (en 1992 y 1995 respectivamente), este ámbito se intensificó, contando también con la modificación orgánica que asignaba una subdirección general al efecto, dentro de la Dirección General de la Función Pública (según la reestructuración establecida por el ya comentado Decreto 102/1995, de 24 de marzo). Así, de esta segunda fase data el Acuerdo sobre ocupación y condiciones de trabajo de los empleados públicos de la Administración para los años 1997-1999, además del IV y del V Convenios Únicos del personal laboral de la Administración de la Generalitat de Catalunya, firmados en el 1999 y en el 2000, respectivamente.

En cuanto a los programas de modernización de alcance más general, y siguiendo la estela del Acuerdo del Gobierno de 30 de julio de 1996, en 1997 surgió el programa “Notas Estratégicas”, impulsado desde la Consejería de Presidencia y la de Economía y Finanzas, con la participación del Secretario de Gobierno, además del Secretario de Gobernación y Relaciones Institucionales y del de Economía y Finanzas, y donde jugaba un papel destacado la Dirección General de Planificación Operativa. En el impulso de este programa de modernización, la participación de la Secretaría de Gobierno se realizaba mediante la actuación de la Dirección General de Organización de la Administración (el antiguo Comité Director anteriormente adscrito a la Secretaría General de Administración y Función Pública), que desde inicios de 1998 había cambiado su adscripción orgánica.

El programa “Notas Estratégicas” representaba una iniciativa que venía a continuar (y por lo tanto que requería del desarrollo previo de) el Proyecto ARA de 1994. El programa “Notas Estratégicas” se planteaba como una concreción sectorial, por departamentos, orientada a promover la transformación administrativa mediante actuaciones modernizadoras de carácter más concreto y menos general, siguiendo dinámicas de “radicalismo selectivo”, en clave de procesos de mejora continua que debían extenderse posteriormente al resto de la organización. Como ámbitos de actuación destacados se apuntaban la simplificación de estructuras administrativas, la mejora de los mecanismos de control y evaluación, la adecuación de los objetivos a los recursos disponibles o la mejora del servicio al ciudadano. Con relación al personal se apuntaba la adecuación de los recursos humanos a las necesidades del servicio, aunque sin que se llegasen a desarrollar actuaciones concretas relevantes.

Sin embargo, la concreción de estas estrategias de carácter sectorial o departamental requería previamente del desarrollo y resultados de la estrategia de modernización de las políticas transversales de gestión (en ámbitos como el presupuestario, la gestión de recursos humanos, la organización o los sistemas de información). Puesto que la estrategia para estos ámbitos se tendió a paralizar en la fase final de esta etapa, difícilmente podrían fructificar las iniciativas departamentales concretas de modernización.

Al cabo de más de cinco años de la puesta en marcha del programa “Notas Estratégicas” se habían iniciado más de 120 proyectos vinculados, aunque el balance global de los resultados conseguidos se alejaba de las expectativas levantadas, con lo que la iniciativa tendió a diluirse, y con ella buena parte del impulso modernizador que había caracterizado esta tercera etapa.

Resulta significativo, sin embargo, que estos cambios de estrategia fuesen anteriores y no tuviesen paralelismo alguno con el cambio de adscripción orgánica de la Secretaría General de Administración y Función Pública por el que, en 1999, pasó a adscribirse al Departamento de Gobernación y Relaciones Institucionales⁴³. El apunte viene a destacar el hecho de que con este cambio de adscripción el ámbito de la función pública, tradicionalmente vinculado a departamentos gobernados por Convergència Democràtica de Catalunya (CDC), pasó a uno controlado por Unió Democràtica de Catalunya (UDC). Ambos partidos formaban parte de la coalición gobernante y tradicionalmente se habían repartido determinados departamentos, desarrollando diferentes estilos en lo que a la actuación pública se refiere, pero sin que la gestión interna reflejase modelos claramente diferenciados. De la misma manera no se detectaron cambios destacados en el ámbito de la función pública, aunque también debe considerarse el hecho de que en sus poco más de cuatro años de existencia el Departamento de Gobernación y Relaciones Institucionales ha contado con hasta tres consejeros distintos⁴⁴, registrando además una importante rotación de sus equipos directivos.

Este cambio de adscripción, por otro lado, puede interpretarse como indicador de la poca relevancia política que, desde las filas de CDC, se otorgaba a la materia, no tanto por su papel clave en el funcionamiento de la administración autonómica como por la dificultad de obtener logros políticamente significativos en dicho ámbito.

V.4.4.- El análisis de la tercera etapa.

Siguiendo el modelo analítico planteado, la tercera etapa de evolución del modelo de gestión de recursos humanos de la Generalitat de Catalunya se vincula con el surgimiento de diversas e importantes iniciativas de transformación que rompen, o por lo menos modulan, la trayectoria iniciada en las dos etapas anteriores. Estos intentos de transformación institucional se relacionan con la introducción de importantes presiones para la reducción del gasto público, en paralelo a la revisión del modelo de financiación autonómica facilitada por la mayor capacidad de influencia de la coalición gobernante en la Generalitat sobre el Gobierno del Estado (donde los partidos en el gobierno no contaban con las mayorías absolutas de otras etapas). Este contexto favoreció que desde la esfera política (y con ello en el flujo de política) se prestase una creciente atención a todo aquello vinculado con la gestión de la administración autonómica, modificando el denominado la *issue image* del ámbito de los recursos humanos.

⁴³ Decreto 297/1999, de 26 de noviembre, de creación y reorganización de departamentos de la Administración de la Generalitat de Catalunya.

⁴⁴ Josep Antoni Duran i Lleida entre noviembre de 1999 y febrero de 2001, Núria de Gispert i Català entre febrero de 2001 y noviembre de 2002, y Josep Maria Pelegrí i Aixut, desde noviembre de 2002 hasta la actualidad.

Esta mayor atención al tema se plasmó tanto en el ámbito parlamentario como en diversos acuerdos de Gobierno, que dieron paso a hasta tres grandes programas de modernización. Cabe apuntar que estos programas de cambio de la administración autonómica no tomaron como referente a la Administración General del Estado, sino que fueron resultado de una combinación de los enfoques propios de las estrategias modernizadoras de diversos países del ámbito anglosajón y de la incorporación de elementos propios de la gestión del sector privado.

El elemento fundamental para caracterizar este cambio de orientación se encuentra en la composición de los equipos directivos que ocuparon las unidades centrales vinculadas a la gestión de los recursos humanos. Durante esta tercera etapa se produce un relevo en los cuadros directivos a través del cual accede al ámbito de la gestión de personal un nuevo perfil profesional que combinaba la procedencia y formación en la propia administración autonómica con una clara influencia de las escuelas de negocios, con lo que ganó peso la impronta tanto de referentes del sector privado como de referentes administrativos internacionales, principalmente anglosajones y a partir del denominado modelo del *new public management*. En todo caso, a efectos de las dinámicas de isomorfismo institucional, se abandonó el referente que hasta la fecha había sido central, el de la Administración General del Estado, para incorporar un abanico de referentes más amplio, aunque también más disperso en su concreción operativa en la administración autonómica.

Este cambio de orientación se reflejó en las estructuras orgánicas, con la adscripción de las unidades centrales de gestión de recursos humanos al Departamento de la Presidencia y la creación de una superestructura, la Secretaría General de Administración y Función Pública, encargada de aglutinar y dar una orientación integral al proceso de cambio. Con esta reestructuración se vinculaban de nuevo los ámbitos de organización y gestión de recursos humanos, ambos al servicio de los diversos proyectos modernizadores. Se configuraba así una *policy venue* unificado con capacidad para desarrollar, desde el ámbito técnico, una estrategia integral de modernización de la administración autonómica.

Además del cambio en las estructuras orgánicas, la estrategia de modernización se vehiculó a través de diversas modificaciones en la normativa sobre función pública, destacando la elaboración de una nueva ley autonómica sobre la materia y la posterior refundición de las disposiciones vigentes en un texto único, además de diversos reglamentos orientados a modificar elementos clave de la gestión de recursos humanos (como la provisión de puestos de trabajo, por ejemplo). Se modificaba así el entramado normativo formal para facilitar el desarrollo de la estrategia modernizadora, demostrando además el apoyo con que contaba para su impulso.

Estas iniciativas de cambio institucional a través de la modificación de las normas formales se complementaron con una estrategia que pretendía introducir unas “nuevas reglas del juego”. Algunas de sus concreciones fueron el impulso de instrumentos de comunicación interna para facilitar la extensión del nuevo discurso, el desarrollo de los sistemas de gestión integrada de personal (GIP-SIP) o las iniciativas como el programa de evaluación del desempeño que pretendía introducir una cultura organizativa y unas pautas de funcionamiento del sistema de gestión de recursos humanos acordes con el nuevo enfoque.

Así, el cambio de orientación de que se pretendió en esta tercera etapa se concretó en ámbitos como el relevo de equipos directivos, el diseño e impulso de programas de modernización articulados y de gran alcance, las modificaciones orgánicas con una nueva estructura central, las modificaciones legislativas y reglamentarias, o el impulso de iniciativas concretas orientadas a operativizar el cambio.

Desde el análisis de las instituciones, la estrategia de transformación parece adecuada en la medida que incidía tanto en las reglas formales como en los procesos de trabajo que se pretendían modificar con iniciativas de carácter más operativo. Sin embargo, las carencias en cuanto al impulso sostenido de estas iniciativas, reflejado en la variabilidad de los programas de cambio, sin apenas tiempo para demostrar sus resultados, o en la poca consideración otorgada a las interrelaciones que se habían fraguado en la etapa precedente entre normas, valores y procesos, limitaron el alcance efectivo del proyecto modernizador. En otros términos, aunque la institución anterior no había alcanzado el estadio de “objetivización” o estadio en que la institución se apoya en un consenso generalizado entre el núcleo de decisores vinculados a su definición, sí que había consolidado su funcionamiento en el seno de la administración autonómica, generando dinámicas de autoreforzamiento que la hacían sostenible en el tiempo.

Frente a estas interrelaciones consolidadas de refuerzo institucional, en la tercera etapa se generaron dinámicas de aprendizaje por “exploración”, esto es, mediante el ensayo de nuevos arreglos institucionales en un proceso de aprendizaje a partir de experiencias ajenas y a partir de iniciativas propias, desarrolladas mediante pruebas piloto dentro de la propia organización autonómica.

Los resultados de la iniciativa comentada del programa de evaluación del desempeño reflejaron la capacidad de resistencia de determinados colectivos, apoyados en el funcionamiento anterior de la institución. Tanto por la presión de ciertos colectivos como por la resistencia de las propias unidades departamentales que debían impulsar su implantación, actuando como *veto players*, la iniciativa del sistema de evaluación del desempeño se detuvo antes de su extensión al conjunto de empleados públicos de la Generalitat, tendiendo a desaparecer de la agenda de actuación de la Dirección General de la Función Pública. Después de ello se mantuvo el sistema de distribución del complemento de productividad basado en criterios fundamentalmente lineales y sin un documento de apoyo sobre la definición de objetivos y consecución de resultados. En otros términos, se mantuvo el concepto previo que había caracterizado la institución “función pública autonómica” en la fase anterior, con un claro peso de valores como la igualdad (asimilada a la homogeneidad), la huída del conflicto, o los problemas para poner en manos de los directivos de línea instrumentos efectivos para la gestión del personal que tenían a su cargo.

La valoración de los resultados de esta iniciativa se vincula con la capacidad de resistencia de las dinámicas iniciadas en la etapa anterior que, a modo de sendero de dependencia, marcaron el alcance efectivo de las propuestas modernizadoras. Así, las decisiones tomadas en la fase inicial constriñeron de forma considerable el margen de maniobra para introducir buena parte de los postulados y valores propugnados por el nuevo enfoque de gestión.

Los criterios vinculados al *new public management* impulsados por los equipos directivos de las unidades centrales de gestión de los recursos humanos se introdujeron

en el discurso y en las proclamas de la organización, pero sin llegar a consolidarse en su funcionamiento efectivo, produciendo el desacople entre ambas dinámicas: las que figuraban en los documentos programáticos y de gestión frente a las que caracterizaban los mecanismos internos de desarrollo de la actividad. La cultura organizativa, creada y consolidada en la fase anterior, exigía mayor continuidad y persistencia para su transformación efectiva, especialmente si se considera que venía reforzada no tan solo internamente sino por la propia normativa básica del Estado, que limitaba los márgenes de modificación de las nuevas iniciativas.

Un ejemplo del impacto de esta normativa, y también de las inercias de las decisiones tomadas en las fases anteriores, fue la consolidación de un sistema híbrido de estructuración de la función pública basado en puestos de trabajo y en cuerpos de funcionarios. Tanto las dinámicas de funcionamiento del sistema de gestión, especialmente en los ámbitos de selección, junto con las rigideces que pronto aparecerían en el proceso de ajuste de las Relaciones de Puestos de Trabajo (o RLT), favorecieron el predominio de la lógica de cuerpos y niveles. Las RLT tendieron a quedar relegadas en muchas ocasiones a meros mecanismos formales utilizados para mejorar la retribución o facilitar un esquema de carrera profesional, pero sin unos contenidos relacionados con las dinámicas de trabajo de la organización no llegaron a ser relevantes para generar un sistema alternativo de gestión de los recursos humanos.

Coincidiendo también con la línea marcada por la Administración General del Estado, desde las propias normas autonómicas se mantuvo la apuesta por el modelo funcional. En un contexto de contención del crecimiento (con la congelación de las convocatorias de oferta pública de empleo y con acuerdos de redimensionamiento que promovían la reducción de la plantilla, de nuevo con criterios lineales), se volcó la atención en el colectivo que ya formaba parte de la organización. Como mecanismos para promover el cambio institucional se impulsaron, entre otras, modificaciones en los sistemas de provisión de puestos, con apuntes como la introducción y extensión de figuras como la de los puestos singulares para facilitar la cobertura de determinados puestos de especial responsabilidad. Se buscaba flexibilizar el modelo existente a partir de ajustes puntuales, a modo de cambio incremental de la institución, de acuerdo con los valores y normas que la constituían.

La consideración de la tercera etapa desde el análisis de las políticas de gestión permite describir una situación de desequilibrio, esto es, una situación provisional, de ruptura entre dos momentos de equilibrio parcial, donde el potencial de cambio es elevado.

La identificación de la tercera etapa, especialmente su fase inicial, obedece a las modificaciones experimentadas en el flujo de problemas, con las presiones por la constricción del gasto público y los cambios en el contexto político estatal, mientras que en el flujo de políticas se había desarrollado un discurso elaborado, con una masa crítica de conceptos y debates que se concretaban en la formulación de alternativas. Ello facilitó la introducción del tema en la agenda política, gracias también a un flujo de política, apoyado en un discurso modernizador que se contextualizaba con la participación en la gobernabilidad en el Estado y en los cambios en el marco de financiación. Los agentes que actuaban como “emprendedores institucionales” del proceso consiguieron ampliar el subsistema político, superando los círculos más especializados que, básicamente formados y socializados en la Administración General del Estado, habían monopolizado el debate hasta la fecha. Se modificó para ello la *issue*

image, abriéndola a un debate de carácter más político en detrimento del técnico especializado que había tenido en la fase anterior.

Este movimiento, propiciado ya desde en los últimos años de la etapa anterior, consiguió introducir el tema en la agenda política, con resultados reflejados en el debate parlamentario, en diversos acuerdos de Gobierno y en la promulgación de diversas normas, y facilitó la elaboración de diversos programas de modernización. La configuración de la Secretaría General de Administración y Función Pública como unidad central impulsora del proceso contribuyó a esta dinámica. Su papel, sin embargo, pronto se vio rebajado en el *policy venue* o ámbito de decisión de la política, cuando otros agentes vinculados a los departamentos de Presidencia y de Economía y Finanzas entraron en el ámbito de los programas de modernización. Además, el impulso efectivo de éstos no obtuvo el apoyo sostenido necesario, especialmente de una posición clave en el gobierno de la Generalitat como era la del Secretario de Gobierno, como destacado *veto player* en el proceso, con lo que se tendieron a suavizar en sus pretensiones de cambio, aunque intentando mantener la tensión en el sistema y atraer la atención política sobre el tema.

A finales de la etapa la Secretaría de Administración y Función Pública se adscribió al Departamento de Gobernación y Relaciones Institucionales (perdiendo además su vertiente vinculada a los temas de organización, que se mantenía en el Departamento de la Presidencia). La adscripción a un departamento controlado por Unió Democràtica de Catalunya no supuso un cambio destacado en el estilo de gestión interna, aunque sí una novedad en cuanto a que el ámbito de la función pública tradicionalmente había estado en departamentos controlados por Convergència Democràtica de Catalunya. Puesto que éste último partido controlaba la mayor parte de departamentos, las resistencias a las disposiciones desde la unidad transversal de función pública se encontraron con una resistencia añadida, que se combinó con las anteriormente descritas en otras esferas.

Esta variabilidad en la esfera política se correspondió con una importante inestabilidad del *policy subsystem* implicado en el ámbito, en especial con el reemplazo de diversos secretarios generales clave que constituían los referentes departamentales de la estrategia de modernización. La falta de apoyo de estos agentes clave, junto con los problemas de implicación de las unidades departamentales de personal debido a su vinculación meramente funcional con la unidad central, facilitaron que se diluyera el impulso modernizador.

Paralelamente, la presión ejercida por los agentes contrarios a un proceso que reducía sus márgenes de actuación o que se apartaba de sus referentes normativos sobre el ámbito concreto de la gestión de recursos humanos, obligó a los equipos directivos impulsores del proceso a obtener resultados tangibles, precipitando una serie de disposiciones con pretensiones de cambio más modestas de lo inicialmente previsto.

Como indica Lanzara, “*no se puede soportar por mucho tiempo un clima de altos niveles de incertidumbre (...) el nivel de las expectativas cae rápidamente y (...) la búsqueda y la experimentación se suspenden, las consideraciones a corto plazo sustituyen a las de largo plazo y los actores se repliegan a soluciones más seguras*” (1999: 932). De ello se deriva que ante la falta de resultados tangibles después de un determinado período de estrategias de exploración, los actores “*tienden a ser más conservadores y a autoimponerse límites y vínculos o, simplemente, a permanecer*

indiferentes con respecto a las novedades y a estructuras institucionales alternativas” (Lanzara, 1999: 932).

En una segunda fase de esta tercera etapa, los cambios en la unidad central de gestión de recursos humanos facilitaron la modificación de la estrategia, que a partir de los logros en la normativa producidos en la fase inicial, se orientó a su implementación con una estrategia de carácter más incremental y adecuada a los parámetros de funcionamiento efectivo de la administración autonómica.

Este cambio de orientación también dio paso, entre otros, a importantes avances en ámbitos como la negociación colectiva, uno de los temas que empezaba a cobrar mayor importancia y que continuó en la siguiente etapa de desarrollo del modelo, en la que se produjo un cambio de estilo en el desarrollo de las estrategias de actuación en materia de gestión de recursos humanos.

V.5.- La cuarta etapa (2000 - 2002): el cambio de orientación y un nuevo impulso modernizador.

Los años en los que transcurre esta cuarta etapa vinieron caracterizados por la situación de *Convergència i Unió* en el Parlamento catalán que, sin contar con mayoría absoluta, debió recurrir a apoyos puntuales para impulsar su acción de gobierno. En paralelo, y en el contexto estatal, el Partido Popular alcanzaba la mayoría absoluta en el Parlamento del Estado y reforzaba su posición en la Administración General del Estado, desde donde impulsó un determinado modelo autonómico basado de nuevo en criterios de homogeneización, frenando las demandas de mayor autogobierno realizadas desde la *Generalitat*.

En el ámbito propiamente catalán destacó también el anuncio del Presidente de la *Generalitat*, Jordi Pujol, de no presentarse a las siguientes elecciones, lo que generó un importante debate interno, no exento de tensión, y que se tradujo en la propia organización departamental de la *Generalitat*, resolviéndose con un nuevo arreglo institucional entre los dos partidos que formaban la coalición, ahora federación, y con la proclamación de Artur Mas como próximo candidato presidenciable y *Conseller en Cap* de la *Generalitat*.

Estos movimientos impactaron directamente en el ámbito de la función pública, tanto por incidir en la adscripción orgánica de la Secretaría General de Administración y Función Pública, como por la aparición de un nuevo programa de modernización administrativa (el CAT21) que, impulsado directamente por el *Conseller en Cap*, introdujo de nuevo el tema en una agenda política marcada por las elecciones autonómicas del 2003.

En el ámbito propio de la gestión de los recursos humanos esta etapa se caracterizó por un paréntesis inicial en el que, mientras la Secretaría General de Administración y Función Pública restó vacante, se producía una rotación de equipos al frente de la Dirección General de la Función Pública. Este paréntesis dio paso a una renovada

estructura en la que el nuevo Secretario de Administración y Función Pública (nótese la nueva denominación) asumió directamente las principales competencias en materia de gestión de recursos humanos, dejando a una recién creada Dirección General de Relaciones en el ámbito de la Función Pública como unidad especializada en todo aquello vinculado con las relaciones sindicales, además de otras competencias asociadas.

Una renovada estructura para el desarrollo de unas políticas de personal caracterizadas por el pacto y la negociación con las organizaciones sindicales, que se tradujeron en mejoras retributivas y de condiciones de trabajo, y por el apoyo al desarrollo de la estrategia de modernización impulsada por el *Conseller en Cap*, como referente clave de esta etapa.

V.5.1.- El contexto de referencia.

La cuarta etapa de desarrollo del modelo de gestión de los recursos humanos se desarrolló en un contexto político caracterizado por la mayoría del Partido Popular en el Parlamento español, modificando la situación anterior en la que se requería del apoyo de la coalición gobernante en Catalunya para la estabilidad del Gobierno del Estado. El nuevo escenario se caracterizó por la tensión entre ambos niveles de gobierno, especialmente por el impulso por parte del Estado de un modelo autonómico con una clara orientación homogeneizadora que enfatizaba la dimensión administrativa y de gestión de las comunidades autónomas por encima de su carácter político. De esta etapa datan, entre otras, las transferencias de sanidad y educación a las autonomías que hasta el momento no disponían de esas competencias.

A finales de la etapa también entró en vigor un nuevo modelo de financiación autonómica que se basaba en la asignación a la totalidad de comunidades autónomas de una parte de la recaudación tributaria de su territorio, mediante la participación en un conjunto de impuestos. Para la Generalitat de Catalunya, ello supuso un incremento del 10.3% del presupuesto consolidado y que, en cuanto a los ingresos se refiere, las transferencias del Estado pasasen de representar el 71,5 % a un 31,6 % del total (según figura en el discurso del Consejero de Economía y Finanzas de presentación de los Presupuestos de la Generalitat de Catalunya para 2002).

Estas mejoras presupuestarias no se correspondían, sin embargo, con una mejora en las demandas de mayor autogobierno propugnadas por el Gobierno de la Generalitat de Catalunya, en cuanto a transferencias y desarrollo estatutario se refiere.

En su discurso en ocasión del debate de política general de 2002, el Presidente de la Generalitat destacaba la posición del Gobierno del Estado como uno de los riesgos de involución autonómica:

“(...) debe señalarse que vivimos en un momento de riesgo involutivo en los marcos políticos e institucionales en los cuales se encuentra Catalunya.

a) Un primer riesgo involutivo procede del Gobierno Central que practica una política de rebaja del techo competencial autonómico y que mira de quitar toda la sustancia política a la Autonomía y hacerla una simple y aún muy condicionada descentralización administrativa (...).

En el momento actual la presencia y la acción de Catalunya en España pasa por un momento difícil. El caso es que una fuerza política como CiU puede negociar muchos temas con el Gobierno Central. Temas concretos, económicos, de sanidad o de obras públicas, y lo ha hecho. (...) Pero no puede entrar en los temas de más calado político: ni en temas autonómicos y en general de estructura del Estado, -de estructura política y de vertebración económica- ni en proyectos colectivos de gran alcance ni en cuestiones de identidad. El proyecto catalán reclamaba y reclama el reconocimiento efectivo del carácter plurinacional de España, pero no solo eso. (...) Muchas de estas cosas son de mal defender cuando en España impera una tendencia homogeneizadora y excluyente” (páginas 5 y 11).

En lo referente al contexto político propiamente catalán, los años en los que transcurre esta cuarta etapa se caracterizaron por la delicada posición de Convergència i Unió, que no disponía de mayoría suficiente para gobernar en solitario por lo que debió recurrir a apoyos puntuales para poder avanzar en su acción de gobierno. Un contexto político caracterizado también por el anuncio del Presidente de la Generalitat, Jordi Pujol, de no presentarse a las siguientes elecciones después de permanecer en el cargo más de 23 años, lo que generó un debate interno y una cierta tensión en la coalición que lo respaldaba.

Esta tensión, iniciada ya a finales de la etapa anterior, y que llegó a plasmarse en la distribución de responsables departamentales (con la creación del Departamento de Gobernación y Relaciones Institucionales, ocupado por Josep Antoni Duran i Lleida, al que se adscribió la Secretaría General de Administración y Función Pública), se resolvió con un nuevo arreglo institucional entre los dos partidos que formaban la coalición, ahora federación, Convergència i Unió, y con la proclamación de Artur Mas como su próximo candidato presidenciable.

Ello resulta significativo en la medida que favoreció que el tema de la modernización administrativa entrase de nuevo en la agenda política. Un nuevo programa de modernización, denominado CAT21 fue definido e impulsado directamente por el equipo de Artur Mas, inicialmente desde su posición de consejero del Departamento de Economía y Finanzas y posteriormente como *Conseller en Cap* del Gobierno de la Generalitat. Un apoyo político de alto nivel, dado el carácter de candidato presidenciable de su máximo impulsor, pero que sin embargo no se tradujo en la potenciación de la unidad central de gestión de los recursos humanos, tanto por el cambio de adscripción orgánica de ésta (que se encontraba en el Departamento de Gobernación y Relaciones Institucionales), como por el propio entorno del *Conseller en Cap*, que retuvo las competencias asociadas al desarrollo del programa de modernización.

Vinculado a este proceso modernizador, se pusieron en marcha diversos foros y encuentros entre diferentes colectivos, de cara a generar dinámicas participativas que sirvieran de apoyo a la definición de los ejes que debían orientar la futura acción de gobierno. A modo de ejemplo, el propio Jordi Pujol citaba, en su discurso del debate de política general de 2002, como:

“Hace unos meses el ‘Conseller en Cap’ convocó a la sociedad civil más vinculada al mundo económico para dibujar conjuntamente el futuro de

Catalunya. Como consecuencia de eso la propuesta que el Gobierno ha puesto encima de la mesa se centra en ocho campos de actuación:

- 1.- Formación y aprendizaje*
- 2.- Infraestructuras*
- 3.- Investigación + desarrollo + innovación*
- 4.- Cohesión social y calidad de la ocupación*
- 5.- Fomento del espíritu empresarial*
- 6.- Dimensión e internacionalización*
- 7.- Modernización de la Administración*
- 8.- Financiación de los proyectos y empresas”.*

De los ocho campos de actuación, uno se dedicaba a la modernización de la administración, como elemento clave para la configuración futura de Catalunya. También resulta significativo que en el discurso citado no apareciese referencia concreta alguna al ámbito, exceptuando aquello relacionado con la segunda dimensión del impulso modernizador de la administración pública: la introducción de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación.

Porque otro de los rasgos del contexto de referencia de esta cuarta etapa fue el impulso de una iniciativa orientada a la introducción y desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación en la administración pública, con un planteamiento intergubernamental, que recibió la denominación de “*Administració Oberta de Catalunya*” (AOC). El proyecto AOC surgió del pacto firmado por el Gobierno de la Generalitat con todos los grupos parlamentarios y con el Consorcio Localret, en julio del 2001, para la promoción y desarrollo de la sociedad de la información en las administraciones públicas catalanas⁴⁵. A inicios del año 2002 se constituía el Consorcio para la *Administració Oberta de Catalunya* como instrumento de coordinación para el desarrollo del proyecto, y a mediados de ese mismo año se ponía en funcionamiento el portal CAT365, desde donde se proponía consolidar una oferta integrada de información y servicios de las administraciones públicas catalanas.

Reflejo de la importancia otorgada a estas iniciativas es tanto la implicación directa en su impulso por parte del *Conseller en Cap*, como en las constantes referencias que aparecen al tema (único destacado en cuanto a la administración pública se refiere) en los discursos del Presidente de la Generalitat en ocasión del debate anual de política general. A modo de ilustración, en el discurso del 2001, el Presidente de la Generalitat destacaba que :

“Forma parte de la competitividad de un país y de su bienestar la eficacia de su Administración. (...) una de las iniciativas más innovadoras que hemos lanzado en estos últimos meses, la “Administració Oberta de Catalunya” (AOC). El proyecto, compartido con el mundo municipal a través de un consorcio que nos permitirá extenderlo al conjunto de las administraciones catalanas, aprovecha la oportunidad tecnológica para iniciar un camino de no retorno a la modernización de la Administración Pública de nuestro país. (...) estamos impulsando las TIC como instrumento para mejorar y simplificar las relaciones entre ciudadanos, las empresas, los profesionales y las asociaciones con las Administraciones públicas. (...) Esto situará la Administración catalana en una posición punta y permitirá un servicio muy rápido, cómodo y seguro. Y

⁴⁵ Aunque con destacados precedentes como el *Pla Estratégic Catalunya en Xarxa* (1999-2003).

tengamos bien presente que tener una buena Administración no solo es un factor de competitividad y de bienestar, sino también de autoestima colectiva”.

De nuevo, en su discurso del debate de política general del 2002, el Presidente de la Generalitat apuntaba, refiriéndose al desarrollo del Estado del Bienestar y a la “*promoción de las personas y de las familias*”, que una de sus dimensiones tenía que ver con:

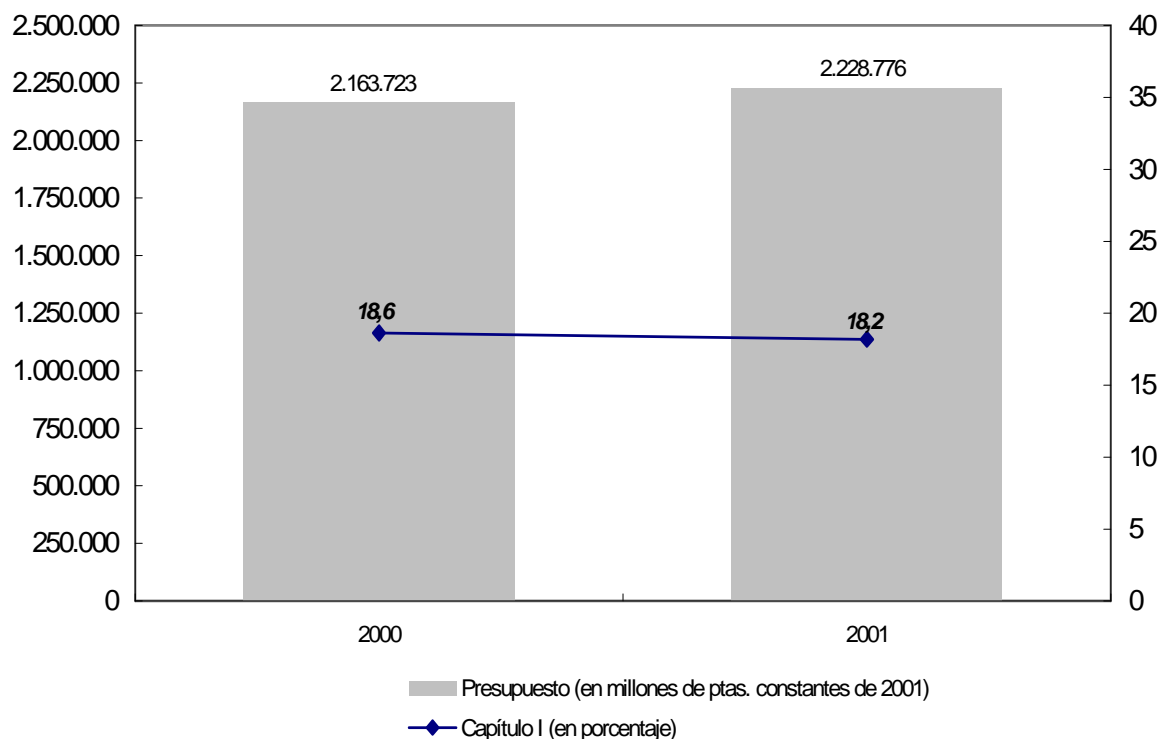
“(…) aplicar las nuevas tecnologías a toda la sociedad, y sobretodo a tres ámbitos de especial importancia para los ciudadanos: la sanidad, la formación y la Administración. Quiere decir, por tanto, llevar hasta las últimas consecuencias la iniciativa y puesta en marcha de la AOC, y no sólo para dar información a los ciudadanos de todas las Administraciones del país, sino también para poder hacer un instrumento de debate entre los ciudadanos y las Administraciones. Más intervención, más inclusión, más creatividad, más civismo, y finalmente más progreso”.

La traslación de esta dimensión del impulso modernizador en la administración autonómica, en lo que al ámbito de la gestión de recursos humanos se refiere, fue el desarrollo de una renovada intranet corporativa para los empleados públicos de la administración autonómica (el denominado Proyecto *Empleat Públic On Line de Catalunya* o EPOCA), como uno de los proyectos emblemáticos de la cuarta etapa.

Acompañando las dinámicas modernizadoras, se mantenía el discurso vinculado a la reducción del déficit público introduciéndose también, junto con la modificación de la estructura de ingresos y la mayor importancia de los ingresos propios, el argumento de la moderación de la presión fiscal.

Con dichos condicionantes, los crecimientos de la partida de personal en los presupuestos de la Generalitat seguían dinámicas explicadas por la incorporación de nuevos contingentes de personal, principalmente vinculados a la transferencia de los colectivos provenientes de la administración de justicia y por el reclutamiento vinculado al despliegue de la policía autonómica.

Gráfico V.13. El capítulo I en los Presupuestos de la Generalitat de Catalunya (2000-2001).



Fuente: Leyes de Presupuestos de la Generalitat de Catalunya (2000-2001).

En la justificación al crecimiento de la partida de gastos de personal que apareció en el preámbulo de la Ley de Presupuestos de la Generalitat también se reproducía la referencia a la normativa estatal en la materia, explicitando de nuevo las constricciones a las políticas autonómicas.

La evolución experimentada también se explicaba en términos de cambio de modelo de administración. En el preámbulo de la Ley de Presupuestos de la Generalitat de Catalunya para el año 2000 se ofrecía el siguiente balance:

“El 17 de diciembre de 1980 el Parlamento de Catalunya aprobó el primer presupuesto de la Generalitat estatutaria. Los gastos sumaban 6.971 millones de pesetas y, por razón de las transferencias de servicios de aquel momento, se destinaban en un 70 % al área de política territorial y obras públicas. (...) Casi veinte años después, el Gobierno de la Generalitat presenta unos presupuestos del sector público administrativo que suman 2,1 billones de pesetas. El 58.7 % de este importe se destina a la producción de bienes de carácter social, integrados básicamente por los correspondientes a educación, sanidad, trabajo y servicios sociales”.

Una administración autonómica que se había transformado de forma substancial a lo largo de las distintas etapas de desarrollo, hasta llegar a esta cuarta en la que de nuevo se replanteaban sus rasgos definidores y surgían iniciativas modernizadoras, los

elementos propios de un contexto de cambio que necesariamente debían extenderse al ámbito de la gestión de los recursos humanos.

V.5.2.- La estructura organizativa vinculada a la gestión de los recursos humanos

Como resultado del proceso de cambio que caracterizó el final de la etapa anterior y el inicio de ésta, la Secretaría General de Administración y Función Pública había pasado a adscribirse al Departamento de Gobernación y Relaciones Institucionales, dejando de actuar sobre el ámbito de organización que, tras la supresión del Comité Director para la Organización de la Administración de la Generalitat y la posterior creación de la Dirección General de Organización de la Administración, se había mantenido en el Departamento de la Presidencia (vinculadas a la Secretaría de Gobierno).

Con esta estructura, la Secretaría General de Administración y Función Pública se centraba en todo aquello vinculado a las políticas de personal de la administración autonómica, dependiendo de ella tanto la Dirección General de la Función Pública como la Escuela de Administración Pública de Catalunya.

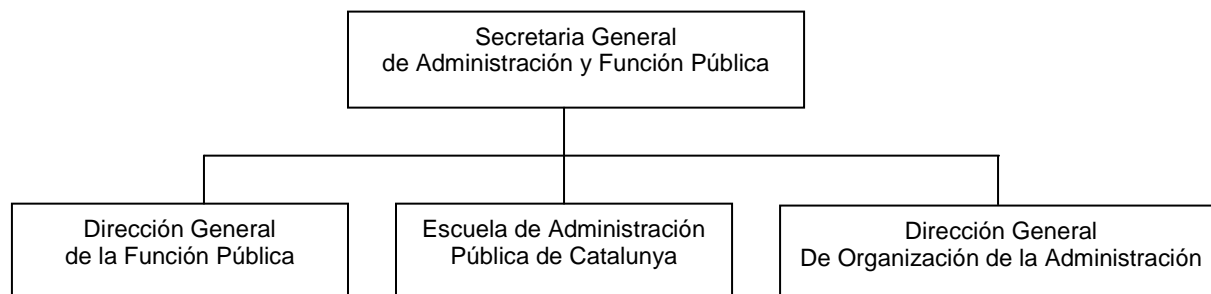
Esta situación se modificó en el 2001 con una reestructuración departamental por la que se asignaron de nuevo las competencias vinculadas a organización a la Secretaría General de Administración y Función Pública del Departamento de Gobernación y Relaciones Institucionales. Mediante el Decreto 355/2001, de 24 de diciembre, por el que se reestructuran parcialmente diversos departamentos de la Administración de la Generalitat de Catalunya, se consideraba que *“la planificación y ejecución de las políticas de mejora y modernización (...) aconsejan que el mismo centro directivo coordine las diferentes políticas sectoriales que inciden en esta materia”*, concretándose el proceso en el artículo 4, donde se indicaba:

“4.1. El Departamento de Gobernación y Relaciones Institucionales asume las funciones siguientes:

a) Impulsar la organización administrativa de la Administración de la Generalitat y la coordinación y el seguimiento de las políticas de mejora y modernización de la Administración de la Generalitat. (...)

4.2. La Dirección General de Organización de la Administración se adscribe a la Secretaría General de Administración y Función Pública del Departamento de Gobernación y Relaciones Institucionales “.

Gráfico V. 14. Organigrama de la Secretaría General de Administración y Función Pública. Diciembre de 2001 (vigente hasta la actualidad).



Fuente: Decreto 355/2001, de 24 de diciembre, por el que se reestructuran parcialmente diversos Departamentos de la Administración de la Generalitat de Catalunya

Con ello, la Secretaría General de Administración y Función Pública volvía a ser, como mínimo orgánicamente, la unidad central en cuanto a gestión de recursos humanos y organización se refiere, situación que se mantuvo hasta la actualidad.

Poco tiempo después, y mediante el Decreto 32/2002, de 5 de febrero, de reestructuración parcial del Departamento de Gobernación y Relaciones Institucionales, se modificaba tanto la denominación como la estructura orgánica interna de la Secretaría General de Administración y Función Pública.

El primer cambio se refería a la nomenclatura utilizada, pasando de Secretaría General de Administración y Función Pública a denominarse Secretaría de Administración y Función Pública, atendiendo al carácter sectorial de su ámbito de actuación, con lo que se adecuaba a lo establecido en la Ley 13/1989, de 14 de diciembre, de organización, procedimiento y régimen jurídico de la Generalitat, y distinguiéndose así de las secretarías generales de los departamentos de la administración autonómica.

En el apartado c) del artículo 20.1. del Decreto 32/2002, de 5 de febrero, de reestructuración parcial del Departamento de Gobernación y Relaciones Institucionales, se mantenía en la Secretaría de Administración y Función Pública la función de:

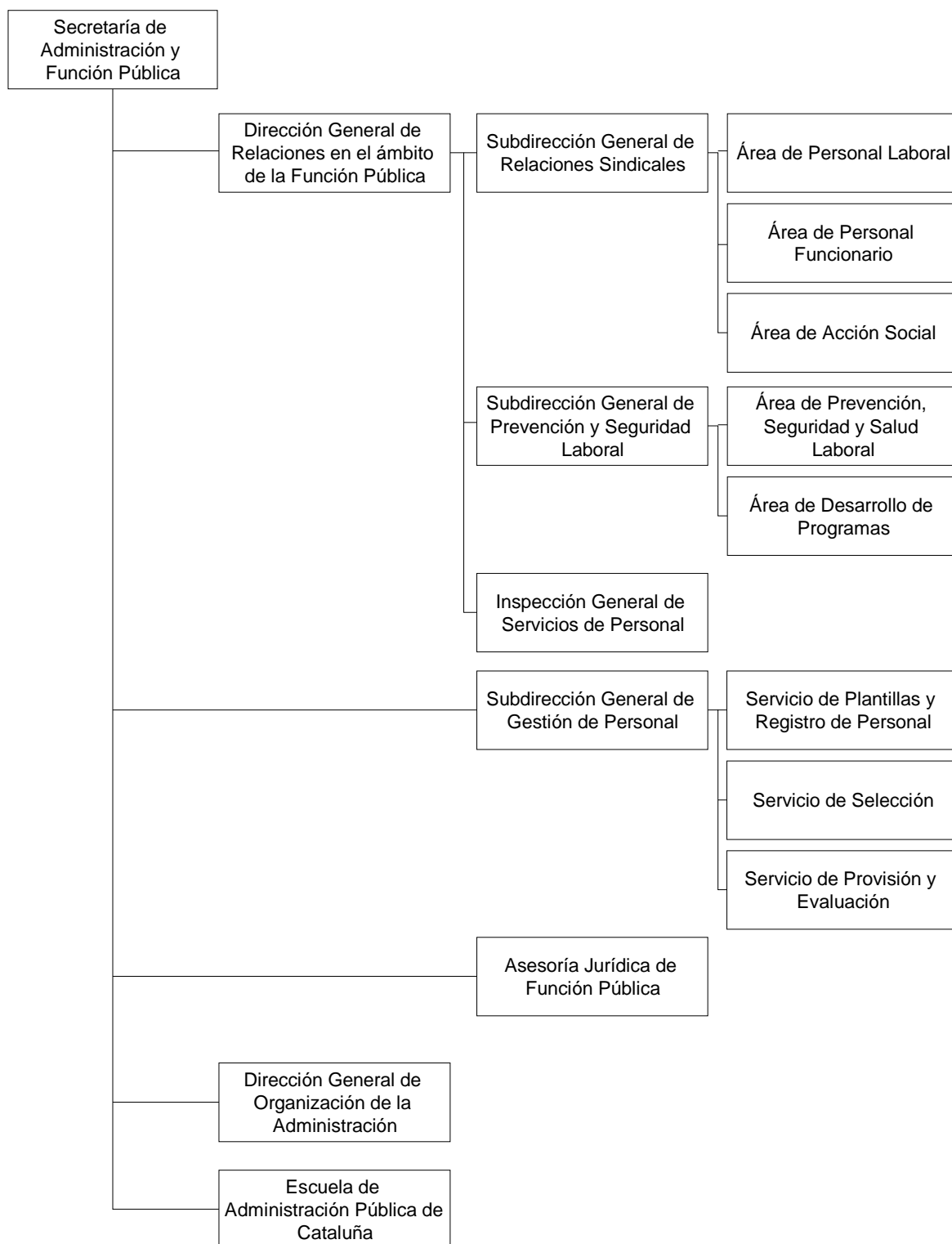
“Establecer los objetivos y elaborar los criterios de actuación en materia de personal y organización de la Administración para el despliegue de la política general de recursos humanos y organización del Gobierno de la Generalitat”.

Ello no debe ocultar, sin embargo, que en lo vinculado a la iniciativa modernizadora impulsada por el propio *Conseller en Cap*, el Programa CAT21, las unidades de referencia se mantenían en el Departamento de Presidencia, aunque coordinadas funcionalmente con la Secretaría de Administración y Función Pública. Así, en el apartado d) del artículo 20.1. del citado Decreto 32/2002, se asignaba a la Secretaría de Administración y Función Pública:

“Impulsar, coordinar y hacer el seguimiento de las políticas de mejora y modernización de la Administración de la Generalitat”.

El cambio más destacado, sin embargo, se dio en las unidades directamente vinculadas a la gestión de los recursos humanos, especialmente a partir de la supresión de la Dirección General de la Función Pública como punto de partida para reagrupar las unidades dependientes en dos bloques diferenciados. El siguiente organigrama refleja la nueva estructura orgánica de la Secretaría de Administración y Función Pública con la citada división.

Gráfico V.15. Organigrama de la Secretaría de Administración y Función Pública. Febrero de 2002 (vigente hasta la actualidad).



Fuente: Decreto 32/2002, de 5 de febrero, de reestructuración parcial del Departamento de Gobernación y Relaciones Institucionales.

Como elemento destacado de la nueva estructura se configuraban dos ámbitos claramente diferenciados, en lo que a gestión de recursos humanos se refiere, dentro de la Secretaría de Administración y Función Pública: uno orientado al ámbito de la interlocución con las organizaciones sindicales y otro específico de gestión de recursos humanos.

La creación de la Dirección General de Relaciones en el Ámbito de la Función Pública obedecía a la opción por aglutinar dos campos de actuación, que se reflejaban en las dos subdirecciones con las que desplegaba su estructura:

- a) la Subdirección General de Relaciones Sindicales, para las funciones de interlocución con las organizaciones sindicales (aunque también se incluían las relaciones con las demás administraciones y organismos públicos, entre otros), y para el impulso de las políticas de integración social en el ámbito de la función pública, y
- b) la Subdirección General de Prevención y Seguridad Laboral para el desarrollo de las políticas en esos ámbitos, actuando a través del impulso de actividades de formación, información y comunicación así como promoviendo la elaboración de programas y planes de cara a facilitar la implantación de protocolos de mejora de la seguridad y salud laborales.

Resulta también significativo que las unidades adscritas a ambas subdirecciones se refieran con la denominación de áreas funcionales y no como servicios y, así por ejemplo, para el ámbito de las relaciones sindicales se diferenciaban dos áreas, la de Personal Laboral y la de Personal Funcionario, además de una Área de Acción Social que, entre otras, gestionaba las políticas en materia de integración social (dentro de la función pública) y participaba en la negociación y la gestión del Fondo de Acción Social del personal laboral y funcionario.

El segundo ámbito de actuación se configuraba orgánicamente a partir de la Subdirección General de Gestión de Personal, a la que se adscribían el resto de ámbitos de propios de la gestión de recursos humanos con la denominación clásica de servicios. Se distinguían tres servicios: el de Plantillas y Registro de Personal, dentro del que se encontraba una Unidad de Sistemas de Información y una Sección de Plantillas, el Servicio de Selección, con una Sección de Convocatorias y finalmente el Servicio de Provisión y Evaluación.

Se conseguía con ello potenciar el ámbito de la negociación colectiva con la creación de una unidad con rango de dirección general especializada en la materia (además de los otros ámbitos de actuación ya comentados), al mismo tiempo que se reforzaba la presencia directa del Secretario de Administración y Función Pública en los ámbitos más cercanos a la gestión de los recursos humanos, principalmente en los de selección y provisión y evaluación. Con ello se venía a destacar la figura del secretario, en la medida que se aseguraba unos ámbitos de actuación concreta, además de ocuparse de la dirección de las actuaciones emprendidas desde las otras unidades adscritas como, a parte de la propia Dirección General de Relaciones en el Ámbito de la Función Pública, la Dirección General de Organización de la Administración y la Asesoría Jurídica de Función Pública.

Se configuraba así una Secretaría de Administración y Función Pública como unidad de referencia en el ámbito de gestión de recursos humanos y la organización, aunque

estrechamente coordinada con las unidades que, desde el Departamento de Presidencia, impulsaban el programa de modernización de la Administración de la Generalitat de Catalunya. La influencia de este impulso modernizador condicionó parte importante de las actuaciones desarrolladas en esta cuarta etapa de configuración del modelo de gestión de los recursos humanos.

V.5.3.- Las características del modelo de gestión de recursos humanos.

El breve lapso de tiempo que cubre esta cuarta etapa, junto con la rotación de equipos directivos que caracterizó sus primeros años y las posteriores modificaciones de la estructura orgánica de la unidad central de función pública, explican en buena medida las dificultades para ofrecer un balance de las transformaciones introducidas en lo que al modelo de gestión de recursos humanos se refiere.

Sin embargo los importantes movimientos comentados en el contexto de referencia de esta etapa facilitaron el surgimiento de diversas iniciativas y la continuación de determinadas líneas de actuación. Así, el desarrollo del modelo a lo largo de esta cuarta etapa vino marcado, especialmente, por el impulso del Plan Gubernamental CAT21, como referente marco para contextualizar las diferentes iniciativas emprendidas en los ámbitos de modernización de la administración autonómica. Aunque el impulso de esta iniciativa se mantuvo en el Departamento de la Presidencia, con la implicación directa del *Conseller en Cap*, la participación en el proceso de la Secretaría de Administración y Función Pública se vio favorecida y potenciada al asumir la Dirección General de Organización de la Administración, referenciada en el apartado sobre la estructura organizativa (Decreto 355/2001, de 24 de diciembre, por el que se reestructuran parcialmente diversos Departamentos de la Administración de la Generalitat de Catalunya).

Como se indicaba en los diferentes documentos de presentación del programa, el CAT21 era un “*Plan gubernamental que pretende introducir una nueva manera de entender la Administración pública*” (*Funció Publicació*, núm. 28). Más allá de la introducción de un modelo de dirección por objetivos, el Plan tenía la voluntad de incorporar los diferentes ámbitos de la organización en los procesos de toma de decisiones y de su gestión, inspirándose en referencias internacionales. En otros términos, el CAT21 no era un instrumento de reforma estructural de la organización sino una nueva forma de organizar las políticas públicas, en clave de racionalización y modernización de la Administración de la Generalitat.

Esta vocación de integración transversal debía incidir en el funcionamiento de los departamentos, trascendiendo de la clásica división funcional para introducir las bases de un nuevo modelo articulado a través de seis “ejes-valor” que reflejaban las líneas prioritarias en la planificación y en la acción de Gobierno:

- I. *Espacio cultural*, referido a la proyección de la identidad catalana en un contexto de globalización, facilitando la interrelación con otras culturas.
- II. *Sociedad de acogida*, facilitando la cohesión social, promoviendo la convivencia y la integración como retos que plantean las nuevas realidades sociales.

- III. *Apoyo a las familias*, actuando sobre la conciliación de la vida laboral y familiar, apoyando a las situaciones de riesgo y promoviendo la familia en sus diferentes modalidades.
- IV. *Sociedad del aprendizaje*, tomando la educación y la formación como ejes de actuación prioritarios, adecuándolos a la sociedad del conocimiento.
- V. *Desarrollo sostenible*, facilitando un desarrollo coherente con la preservación del entorno natural, el equilibrio territorial y la potenciación de las actividades económicas y sociales sostenibles.
- VI. *Sociedad de los emprendedores*, focalizado en la promoción y la innovación en los ámbitos económico y social como mecanismo para crear riqueza, bienestar y progreso, con especial atención a las actividades de investigación y desarrollo.

Con estos “ejes-valor” se proponía desarrollar una organización más flexible que superase la división departamental, más eficaz y orientada a las actuaciones a partir de objetivos comunes y transparentes, facilitando la coordinación de los empleados públicos a partir de unos valores compartidos.

Dentro del “eje-valor” VI se ubicaban las actuaciones orientadas a incidir en la modernización de la administración, como instrumento de apoyo al desarrollo social y económico, siguiendo la argumentación citada en el discurso del Presidente de la Generalitat en ocasión del debate de política general del 2001. Un enfoque de transformación que necesariamente debía incidir en la gestión de los recursos humanos. Sin embargo, el hecho que el Plan Gubernamental CAT21 no tuviera una clara proyección e intencionalidad de cambio sobre la administración pública, puesto que en su fase inicial centraba su atención en la coordinación de políticas públicas, explica que no desarrollase un discurso o una estrategia de transformación de la gestión de los recursos humanos, como mínimo tan clara como la que había caracterizado los inicios de la etapa anterior. Esta ausencia no impidió el surgimiento de diferentes iniciativas puntuales que, analizadas conjuntamente, permiten ofrecer una imagen del “estilo” que predominó en esta cuarta etapa de desarrollo.

En el contexto de este discurso modernizador, por ejemplo, desde el año 2001 se puso en marcha un plan de extensión de los modelos de calidad que pretendía promover iniciativas en la materia mediante acciones como la certificación de servicios por entidades independientes de acuerdo con las normas de estandarización, el desarrollo de modelos de gestión de la calidad total, o el despliegue de cartas de servicios. Esta iniciativa impactó en el ámbito de la gestión de los recursos humanos, propiciando que diversas unidades impulsasen actuaciones concretas, como el caso de la Escuela de Administración Pública de Catalunya, que desarrolló un sistema de calidad siguiendo Norma ISO 9001:2000, aplicado a los procesos de selección que gestionaba conjuntamente con la Secretaria de Administración y Función Pública, obteniendo la certificación correspondiente a mediados del 2002, o el caso de la Carta de Servicios de recursos humanos impulsada desde la Subdirección General de Organización, Información y Recursos Humanos del Departamento de Política Territorial y Obras Públicas.

Además del Plan Gubernamental CAT21, y tal como se comentó en el apartado sobre el contexto de referencia, uno de los principales ámbitos de gestión que recibió una destacada atención por parte de la esfera política durante esta cuarta etapa fue el impulso del proyecto denominado “*Administració Oberta de Catalunya*” (AOC), como

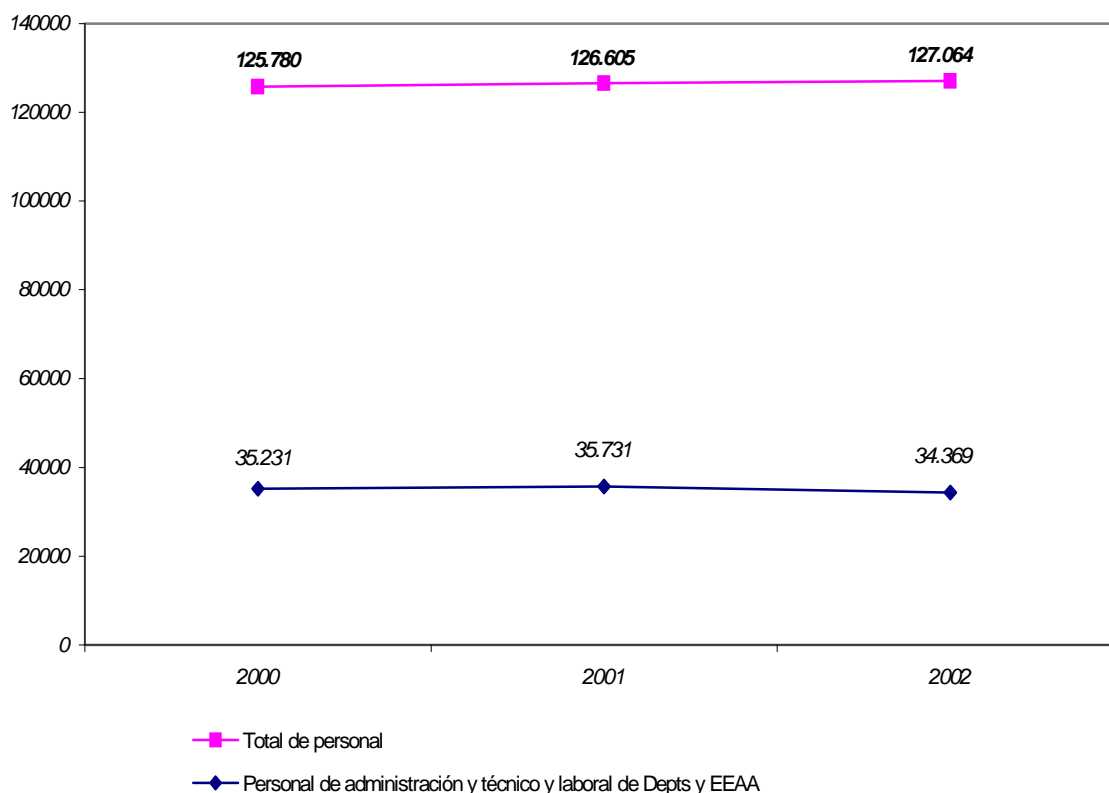
iniciativa orientada a promover la introducción y desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación en la administración pública, con un planteamiento intergubernamental.

El desarrollo de iniciativas contextualizadas en el marco de la AOC incidieron tanto en la gestión de diversos procesos vinculados al ámbito de los recursos humanos, como en la mejora de los sistemas de información y la comunicación interna del personal de la administración autonómica. Ejemplo de ello fue la mejora de la gestión y tramitación de los concursos de traslados de personal, que ya desde finales de la etapa anterior tendieron a convocarse con cierta periodicidad, recibiendo un creciente número de solicitudes. A través del desarrollo de diversas aplicaciones informáticas, además de facilitar la información y documentos requeridos por la convocatoria, se ponía a disposición de los concursantes la rápida obtención de un certificado de méritos, facilitando también su valoración a partir de los datos disponibles en el registro central de personal. Estas mejoras se asociaban a valores como la objetividad, la claridad y la transparencia, además de la mejora de la agilidad en los procesos. Unas mejoras encaminadas a facilitar el trabajo de las diferentes unidades vinculadas a dichos procesos, como los anteriormente citados Órganos Técnicos de Provisión de Puestos (OTPL), además de las propias unidades departamentales de personal.

Estas mejoras se enmarcaron en la renovación de la intranet corporativa que, con una nueva denominación, diseño y contenidos, se planteaba como un instrumento de gestión y comunicación al servicio del proyecto de cambio. Esta iniciativa, incluida en el Plan Gubernamental CAT21, recibió la denominación de Portal del Empleado EPOCA (*Empleat Públic On-line de Catalunya*), y entró en funcionamiento en septiembre del 2002, impulsado por la Secretaria de Administración y Función Pública y el Departamento de Gobernación y Relaciones Institucionales. Con el portal EPOCA se pretendía “*agilizar los trámites asociados a la gestión de personal, reducir las cargas de trabajo, acercar los empleados públicos a la sociedad de la información y dinamizar el uso de las nuevas tecnologías a la gestión ordinaria*” (*Funció Publicació*, núm. 34: 6). Para ello el portal estaba organizado en 8 áreas, indicativas de la vocación de servicio al empleado de la nueva interficie de relación: movilidad, retribuciones, vacaciones/horario, formación, situación administrativa, expediente, comunicación interna y normativa. Su desarrollo se planteó como uno de los ejes de actuación impulsados desde la Secretaría de Administración y Función Pública, vinculándolo al programa modernizador que caracterizó esta cuarta etapa.

Una etapa durante la cual el colectivo de empleados públicos de administración y técnico y el personal laboral no experimentó variaciones substanciales, más allá de un ligero crecimiento asociado a los procesos de normalización de la periodicidad en las convocatorias de ofertas públicas de ocupación, continuando la dinámica iniciada ya en la etapa anterior.

Gráfico V.16. Evolución de la plantilla total de la Generalitat de Catalunya y del personal de administración y técnico y personal laboral de los departamentos y entidades autónomas (2000 - 2002).



Fuente: *Funció Publicació*, núm. 18, septiembre de 1999 y *Anexos de Personal de los Presupuestos de la Generalitat de Catalunya (2000 - 2002)*.

Las ligeras variaciones en cuanto al colectivo de personal de administración y técnico (incluyendo el personal laboral) se enmarcan en la tendencia incrementalista que se refleja en el conjunto de personal de la Generalitat, especialmente vinculada a las incorporaciones de efectivos que se realizaron en el Departamento de Gobernación, por el despliegue policial, en el Departamento de Educación, con la aplicación de la LOGSE, o en el Departamento de Justicia, con la transferencia de la gestión de la administración de justicia.

En lo referente al ámbito de la formación de los empleados públicos, durante esta cuarta etapa se consolidó el nuevo equipo directivo al frente de la Escuela de Administración Pública de Catalunya, como órgano de referencia en la materia. El modelo de Escuela impulsado en esta etapa siguió inicialmente la línea establecida por el modelo anterior, aunque con la introducción de diversas iniciativas encaminadas a suavizar el denominado “modelo de demanda” y a potenciar determinados ámbitos de actuación como la formación dirigida a la administración local o los procesos de aprendizaje vinculados a las nuevas tecnologías.

Cabe destacar que a finales de la etapa se impulsó desde la Escuela de Administración Pública la elaboración de un Plan Estratégico para definir una nueva orientación,

atendiendo a las importantes transformaciones que estaban produciéndose en las administraciones catalanas en general y en la autonómica en particular. Resulta significativo que la orientación de este Plan Estratégico no priorizaba una línea de actuación concreta (en contraposición a la actividad desarrollada durante la etapa anterior), sino que recuperaba el mandato establecido en su ley de referencia (Ley 4/1987, de 24 de marzo, reguladora de la Escuela de Administración Pública) y, con él, la filosofía y orientación propias de su etapa fundacional de principios del siglo XX, a modo de claro reflejo de sendero de dependencia. La orientación renovada de la Escuela planteaba una combinación de los tres ámbitos de actuación clásicos (selección, formación, investigación y difusión), aunque un análisis más detallado de la misión de la Escuela, de su visión, de sus valores y de las líneas estratégicas y de los objetivos que operativizaban el Plan Estratégico, permitía identificar una orientación hacia la formación directiva y hacia la descentralización, además de la introducción de la dimensión internacional o de las nuevas tecnologías como ejes transversales adecuados al nuevo contexto.

En el ámbito de la negociación colectiva, de esta cuarta etapa cabe destacar la firma consensuada tanto del Acuerdo General de Condiciones de Trabajo en julio del 2000 como, en octubre del mismo año, del V Convenio Colectivo Único del personal laboral de la Generalitat, todavía vigente. Con ambos acuerdos se pretendía *“incidir positivamente en el clima laboral, propiciando unas condiciones justas, una seguridad, y facilitando la formación necesaria para la actualización y el enriquecimiento profesional”* (Funció Publicació, núm. 25: 6)

Como elementos destacados del V Convenio Único se encuentran las referencias a los procesos de funcionarización, la progresiva equiparación retributiva entre el personal laboral y el funcionario, además de una serie de mejoras en cuanto a condiciones de trabajo, especialmente vinculadas a la flexibilización horaria y de jornada, asociándolos a las políticas de conciliación de la vida familiar y laboral. También se recogían incrementos retributivos, aunque limitados por la propia normativa presupuestaria.

Estos acuerdos con las organizaciones sindicales dan razón de uno de los rasgos destacados de esta cuarta etapa de desarrollo del modelo de gestión de los recursos humanos, caracterizado por el impulso del diálogo con los interlocutores sociales y por la búsqueda del consenso en el impulso de las iniciativas emprendidas. Estas dinámicas también tuvieron su reflejo en la propia estructura orgánica de la Secretaría de Administración y Función Pública con la creación, en febrero del 2002, de la Dirección General de Relaciones en el ámbito de la Función Pública⁴⁶.

A modo de ejemplo de resultados de estos procesos de negociación, y derivada del Acuerdo General sobre Condiciones de Trabajo del personal en el ámbito de aplicación de la Mesa General de Negociación de la Administración de la Generalitat de Catalunya, de julio del 2000, se promulgó la Ley 10/2002, de 27 de mayo, sobre un turno especial de promoción interna de miembros del cuerpo auxiliar de administración al cuerpo administrativo. Con esta disposición legal se habilitaba un proceso de promoción interna de 300 plazas del cuerpo auxiliar de administración al cuerpo administrativo, en la misma plaza ocupada, siempre que el personal afectado cumpliera los requisitos fijados.

⁴⁶ Decreto 32/2002, de 5 de febrero, de reestructuración parcial del Departamento de Gobernación y Relaciones Institucionales.

En el ámbito de las mejoras en horarios y jornada laboral, cabe citar disposiciones como la Circular 9/2000, de 24 de noviembre, de la Secretaria General de Administración y Función Pública sobre la aplicación de las opciones horarias del personal funcionario al servicio de la Administración de la Generalitat, o la Circular 4/2002, de 7 de octubre, de determinación de dos tardes festivas en cumplimiento del Acuerdo General sobre Condiciones de Trabajo del personal del ámbito de aplicación de la Mesa General de Negociación de la Administración de la Generalitat de Catalunya, de 12 de julio de 2000. En la misma línea, la Ley 6/2002, de 25 abril, de medidas relativas a la conciliación del trabajo con la vida familiar del personal de las Administraciones Públicas, establecía una serie de facilidades en los casos de nacimiento, adopción o acogimiento permanente o preadoptivo de un o una menor, así como para cuidar a personas en situación de dependencia. La norma introdujo, entre otros, el derecho de los empleados públicos a percibir el 100% de la retribución en el supuesto de reducción de un tercio de la jornada de trabajo para cuidar a un o una menor hasta que cumpliera un año, presentándose así como un instrumento complementario a las políticas de apoyo a la conciliación de la vida laboral y familiar.

En el ámbito retributivo cabe destacar que además del incremento del 2% general previsto para el año 2002, por Acuerdo de Gobierno de 2 de abril del 2002 se estableció la aplicación de un incremento adicional del 1,4% en las retribuciones del personal al servicio de la Administración de la Generalitat.

A partir del acuerdo firmado entre los representantes de la Administración de la Generalitat y las organizaciones sindicales en enero del 2002 se estableció, además, el compromiso de iniciar negociaciones para evaluar las posibles mejoras aplicables a los colectivos que en los últimos años no habían tenido un tratamiento especial. A resultas de ello, y en buena medida gracias al nuevo modelo de financiación comentado en el apartado del contexto de referencia de esta cuarta etapa, en julio del 2002 se firmaron dos acuerdos que establecían mejoras salariales tanto en el marco de la Mesa Sectorial para el personal funcionario, con el acuerdo entre la Administración y todos los sindicatos presentes (CC.OO., UGT, CATAT-IAC, CSIF y CEMSATSE), como en el marco de la Comisión Negociadora para el personal laboral (en la que por la parte sindical estaban presentes CC.OO., UGT y IAC). Estas mejoras, planteadas inicialmente para el personal de administración y técnico, se trasladaron posteriormente a otros colectivos profesionales como el sanitario.

Las citadas mejoras representaron, para el personal funcionario, la modificación de los niveles mínimos de complemento de destinación de los puestos de trabajo del grupo A (que pasaba del A20.1 y del A20.2 al A21), del grupo B (que pasaba del B16 al B18), del grupo C (que pasaba del C12 al C13), del grupo D (que pasaba del D10 al D12), y del grupo E (que pasaba del E8 al E10). Para el personal no afectado por el cambio de nivel se establecía un incremento adicional del 1%. Para el personal laboral, la traducción de las citadas mejoras se concretaron en un incremento del 1% del sueldo base y del complemento de homogeneización (*FuncióPublicació*, núm. 34).

En cuanto al equilibrio entre vínculos laborales, una actuación destacada impulsada durante esta cuarta etapa fue el proceso de funcionarización de determinados colectivos laborales. El referente del proceso, además de las sentencias del Tribunal Constitucional sobre la materia, era la disposición transitoria décima del Decreto legislativo 1/1997, de

31 de octubre, por el que se aprueba la refundición en un texto único de los preceptos de determinados textos legales vigentes en materia de función pública, en la que se establecía un mecanismo al efecto:

“1.- De acuerdo con los principios de la presente Ley, el Gobierno de la Generalitat realizará el estudio y la clasificación de las funciones que son desempeñadas por personal laboral, a efectos de determinar cuáles de éstas deben ser desempeñadas por funcionarios públicos (...).

2.- El personal laboral fijo afectado por la presente disposición que a la entrada en vigor de la presente Ley preste servicios en la Administración de la Generalitat (...) puede participar en los procesos selectivos de acceso a los cuerpos o escalas que determine el Gobierno de la Generalitat, siempre que posea la titulación necesaria y cumpla los demás requisitos exigidos en la convocatoria.

3.- En las convocatorias a las que se refiere el apartado 3 puede establecerse un turno de reserva especial para el citado personal laboral, (...).

4.- El personal laboral fijo que supere las pruebas selectivas a las que se refiere el apartado 3 queda destinado al puesto de trabajo de personal funcionario en el que se ha reconvertido el puesto que ocupaba (...).”

Con estas modificaciones se consolidaba la apuesta por el vínculo funcional como principal opción para el desarrollo del modelo de gestión de recursos humanos de la Administración de la Generalitat de Catalunya, como mínimo para el colectivo de administración y técnico vinculado a los departamentos, consolidando de esta manera la institución que se fraguó en etapas anteriores.

V.5.4.- El análisis de la cuarta etapa.

La aplicación del modelo analítico a los poco más de dos años que cubre la cuarta etapa permite confirmar la ruptura del proceso de cambio institucional iniciado en la etapa anterior. Así, aunque a finales de la etapa anterior ya se produjo un cambio de orientación que modificó la estrategia de transformación institucional, fue durante la cuarta etapa cuando se frenó el proceso, a partir de la combinación de varios factores.

Entre los elementos que favorecieron la reorientación del proyecto modernizador de la función pública destacó la rotación en los máximos cargos directivos de las unidades centrales vinculadas a la gestión de los recursos humanos. Los directivos de esta etapa se caracterizaron por provenir de la propia organización autonómica y por presentar un claro perfil técnico, sin el peso ni apoyo político que habían conseguido en etapas anteriores. A ello cabe añadir la propia rotación de los consejeros del Departamento de Gobernación y Relaciones Institucionales al que estaba adscrita orgánicamente la Secretaria de Administración y Función Pública. Con esta inestabilidad del *policy venue* se dificultaba el diseño y mantenimiento de una estrategia de cambio a medio plazo.

Otro destacado elemento que condicionó la reorientación del modelo fue la presencia de un proyecto modernizador, el Programa Gubernamental CAT21, con una orientación asociada a transformar la organización de las políticas públicas pero sin una clara vocación de cambio de los aparatos administrativos y de la gestión de sus recursos humanos. En esta cuarta etapa se introdujo un nuevo discurso modernizador impulsado desde el Departamento de la Presidencia, con estrecha vinculación a un proyecto

político asociado al *Conseller en Cap*, mientras se abandonaban los anteriores programas más centrados en la estructura y los recursos humanos de la administración autonómica. Se modificaba de esta forma la *issue image* de la reforma administrativa, aunque su resultado efectivo fue el desacople entre el discurso de cambio y la realidad efectiva del funcionamiento de la organización. Ante la ausencia de una presión clara y directa para la modificación de las pautas de actuación en gestión de recursos humanos, el recurso más fácil y adecuado al entorno fue el recurrir a las dinámicas habituales de funcionamiento, esto es, a las fijadas en la normativa y en la cultura organizativa que la etapa anterior no había conseguido transformar.

En otros términos, durante esta cuarta etapa no se produjeron dinámicas de innovación institucional puesto que ni el entorno político ni la presión interna lo favorecieron. Por un lado un entorno caracterizado por la delicada situación de la coalición que gobernaba la Generalitat en el Parlamento de la Catalunya y por las constricciones establecidas desde la Administración General del Estado, junto con un contexto presupuestario expansivo gracias a los acuerdos de financiación. Por el otro la ausencia de un discurso y de una política de cambio organizativo, como mínimo tan clara como la de la fase inicial de la etapa anterior. Ambos factores contribuyeron a favorecer la consolidación de las inercias anteriores en el despliegue de la gestión de recursos humanos de la Generalitat de Catalunya. Con ello se reforzaba el sendero de dependencia establecido en los momentos previos, así como las dinámicas de explotación de las instituciones vigentes para dar respuesta a la nueva situación. Ejemplo de ello se encuentra también en la Escuela de Administración Pública de Catalunya, que apelaba a las normas fundacionales para redefinir su ámbito y estrategia de actuación, aunque con destacados matices en sus previsiones de operativización a partir del modelo definido en la tercera etapa.

Los cambios en la estructura orgánica de las unidades centrales de gestión de recursos humanos, situadas en el Departamento de Gobernación y Relaciones Institucionales, reflejan también esta orientación hacia la vertiente más operativa o técnica, frente al impulso del discurso modernizador que se localiza al Departamento de la Presidencia. El hecho que cada uno de ambos departamentos estuviese controlado por los dos socios de la coalición gobernante tampoco facilitó la coordinación, especialmente después de las tensiones en la esfera política que siguieron a la designación del candidato a presidenciable para las elecciones del 2003.

Más allá de problemas puntuales de coordinación, no especialmente destacados en relación con los demás aspectos de más calado que se han comentado, a finales de esta etapa de desarrollo se confirmaba como la variable del partido político de la coalición gobernante al frente de un departamento no era especialmente explicativa de la existencia de diferencias en cuanto a la gestión de sus recursos humanos. El surgimiento de matices departamentales en cuanto a la aplicación de las disposiciones establecidas desde la unidad central de función pública se explicaban más bien por la propia naturaleza de la actividad desarrollada en cada uno de ellos que por su adscripción a una formación u otra de la coalición. Los procesos de reorganización y fusión departamental de las dos últimas etapas pusieron de manifiesto la existencia de estas diferentes culturas o estilos en cuanto a la gestión de los recursos humanos (con ejemplos como el del Departamento de Trabajo, Industria, Comercio y Turismo resultante de la fusión de tres departamentos). Estas ligeras diferencias entre departamentos en cuanto a la gestión de sus recursos humanos se relacionaban con su mayor o menor permeabilidad a las

influencias de los agentes externos con los que se relacionaban y a su propia actividad desarrollada para con ellos, así como a la existencia de un entramado de organismos externos vinculados que facilitasen ciertas dinámicas de trasvase tanto de prácticas como de cuadros profesionales y directivos.

La Secretaria de Administración y Función Pública, reforzada por la recuperación de las competencias en organización, se redefinió con la creación de una Dirección General de Relaciones en el Ámbito de la Función Pública, mientras que todo el ámbito más propiamente de gestión de personal quedaba adscrito directamente al Secretario de Administración y Función Pública. Aunque ello suponía otorgarle una funcionalidad más clara, esta asociación no se tradujo en el diseño e impulso de una orientación estratégica propia de cambio institucional. Por el contrario, destacaron durante esta cuarta etapa iniciativas concretas encaminadas a mejorar los procesos de gestión de los recursos humanos como el desarrollo de una renovada intranet corporativa que, con la denominación de Proyecto *Empleat Públic On Line de Catalunya* o EPOCA, como traducción en el ámbito interno del programa *Administració Oberta de Catalunya*, impulsado desde el Departamento de la Presidencia y el Departamento de Universidades, Investigación y Sociedad de la Información. También en esa línea destacó la introducción de iniciativas vinculadas al desarrollo de un modelo de gestión de la calidad, a partir de la obtención de certificados siguiendo las normas ISO o el desarrollo de cartas de servicio.

Desde el análisis de las políticas de gestión pública, la cuarta etapa se caracterizó por un flujo de política en el que la posición de la coalición gobernante no contaba con los márgenes de maniobra que había tenido en etapas anteriores. Los líderes políticos de esta etapa, en especial el *Conseller en Cap*, centraron su atención en el citado Programa Gubernamental CAT21, que relegaba a un segundo plano las actuaciones en materia de gestión de recursos humanos. Este programa concentró el flujo de políticas, como principal referente para la elaboración de alternativas de cambio de políticas públicas, pero sin contener un discurso específico para el ámbito de la gestión de personal. Esta carencia se unía a un flujo de problemas en el que el contexto financiero expansivo asociado a las mejoras en el modelo de financiación diluía la presión para introducir cambios en las políticas de gestión pública, en lo que a la función pública se refiere, a excepción de las asociadas a la mejora de condiciones laborales.

En paralelo, la inestabilidad en los cargos directivos de las unidades centrales de la función pública caracterizadora del último período de la etapa anterior y que se prolongó a inicios de esta cuarta etapa, dificultó que se posicionasen o actuaran como emprendedores institucionales. A esta situación, se añadía la ubicación del centro impulsor de la modernización administrativa en el Departamento de la Presidencia, quedando el subsistema político asociado a la gestión de recursos humanos como un mero apoyo al desarrollo al Programa Gubernamental de mayor alcance. Desde el *policy venue* o ámbito de decisión de la política no se contaba, en este escenario, ni con la especificación de alternativas ni con la capacidad para introducir el tema de la transformación de la función pública en la agenda política.

Un rasgo destacado del cambio de orientación que se produjo en esta etapa se reflejó en un conjunto de iniciativas orientadas a facilitar la interlocución con los agentes sociales, en especial con las organizaciones sindicales, y que dio como resultado la firma de varios acuerdos que se concretaron en una serie de mejoras, especialmente en lo que a

horarios, condiciones de trabajo y retribuciones se refiere. Una posición que buscaba el consenso con los citados interlocutores, y que facilitó que esta etapa se caracterizase por la “paz social” en el seno de la función pública autonómica.

Alrededor de esta posición se consolidó un *policy domain* o ámbito de las políticas caracterizado por la búsqueda del consenso, con lo que se potenciaron los mecanismos de negociación colectiva y la firma de acuerdos con los interlocutores laborales, además de impulsar diversas iniciativas de mejora de las condiciones laborales de los empleados de la Generalitat de Catalunya, apoyadas por el margen de maniobra que ofrecía el nuevo modelo de financiación autonómica. Aunque todo con asociado más a una actitud de cierto entreguismo por parte de la administración que a un claro posicionamiento negociador con un proyecto de política de personal a desarrollar. Esta debilidad se interpretó como síntoma de debilidad de los agentes centrales, con lo que difícilmente podrían asumir el rol de emprendedores institucionales para transformar la institución.

A ello se le sumaron las consecuencias de los procesos de externalización característicos de las dos últimas etapas de desarrollo del modelo, que modificaban de forma substancial las dinámicas de crecimiento y evolución de la administración autonómica. La combinación de ambas tendencias se puede interpretar como una clara pérdida de capacidades para introducir en cambio en la institución vigente en el ámbito de la función pública (Ramió, 2003), tanto por la vía de escape que suponía la externalización como por la posición de los agentes de la unidad central tanto en la negociación colectiva como por su peso relativo en el proyecto modernizador que caracterizó esta cuarta etapa. La institución vigente, por lo tanto, tendía a mantenerse de nuevo como referente, aunque más por la naturaleza y falta de sustentabilidad de los intentos de cambio que por haberse consolidado mediante los procesos de formación y socialización de los agentes implicados en su desarrollo.

Podría concluirse, siguiendo las fases de institucionalización, que la “función pública autonómica” había alcanzado el estadio de “sedimentación”. En esta fase la institución había conseguido arraigarse en el entramado institucional, independientemente de la permanencia de los agentes y las condiciones que actuaron en las fases anteriores. Ello se relacionaba con el papel de los actores implicados, tanto por las dificultades de los agentes que pretendían transformar el modelo, como por la capacidad de resistencia de los colectivos que lo apoyaban y que actuaban a modo de *veto players*, y que contaban además con las presiones ejercidas desde la Administración General del Estado. La consecución del estadio de “sedimentación” también se debió a la capacidad de respuesta de la institución, aunque fuera para mantener el funcionamiento del sistema de función pública, y a su adecuación al contexto institucional en el que se ubicaba, es decir, su coherencia con el resto de instituciones vigentes, con lo que se podían paliar unos bajos resultados obtenidos.

De todo ello se derivó el predominio, durante esta cuarta etapa, de una situación de equilibrio parcial en el ámbito de la función pública, con un bajo potencial de cambio en la dirección de las políticas y de las actuaciones en la materia, con una imagen del problema que no facilitaba un proceso de cambio y con un subsistema político sin ningún actor que ejerciese un claro liderazgo emprendedor en el ámbito de la gestión de los recursos humanos de la Administración de la Generalitat de Catalunya.

VI.-CONCLUSIONES.

VI.-CONCLUSIONES.

VI.1.- EL PLANTEAMIENTO DE LAS CONCLUSIONES.	358
VI.2.- LA CONCEPTUALIZACIÓN DE LA INSTITUCIÓN: ¿NINGUNA, UNA O VARIAS?.	361
VI.2.1.- La caracterización de la “función pública” como institución.	362
VI.2.2.- Los antecedentes y el contexto: la “función pública estatal” como institución.	365
VI.2.3.- De la “función pública estatal” a la “función pública autonómica”.	368
VI.2.4.- Valoración de la hipótesis planteada.	370
VI.3.- LOS PROCESOS DE CONFIGURACIÓN Y DESARROLLO DE LA INSTITUCIÓN.	370
VI.3.1.- El inicio del sendero: la coyuntura crítica de la “función pública autonómica”.	371
VI.3.2.- La configuración de la “función pública autonómica”: estrategias de aprendizaje e isomorfismo institucional.	378
VI.3.3.- El desarrollo del sendero: la secuencia y los mecanismos de reproducción de la “función pública autonómica”.	384
VI.3.4.- Valoración de la hipótesis planteada.	393
VI.4.- LOS PROCESOS DE CAMBIO Y TRANSFORMACIÓN DE LA INSTITUCIÓN.	393
VI.4.1.- Las situaciones de cambio potencial de la “función pública autonómica” por presiones exógenas.	394
VI.4.2.- Las situaciones de cambio potencial de la “función pública autonómica” por presiones endógenas.	398
VI.4.3.- Valoración de la hipótesis planteada.	404
VI.5.- A MODO DE BALANCE SOBRE EL OBJETO Y EL MODELO ANALÍTICO: INTEGRANDO LA PERSPECTIVA NEOINSTITUCIONALISTA Y EL ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.	405

VI.1.- El planteamiento de las conclusiones.

Las conclusiones de la investigación se presentan a partir de un esquema articulado a través de los conceptos y el marco analítico planteado, complementando la visión cronológica de los capítulos precedentes referidos a la aproximación general a los sistemas autonómicos de función pública y a los dos estudios de caso.

Con esta aproximación complementaria de las conclusiones se pretende trascender de la concreción de los estudios de caso para destacar la relevancia del esquema analítico definido a partir de la combinación de las perspectivas neoinstitucionalista y del análisis de políticas públicas para enriquecer las investigaciones en Ciencia Política y de la Administración en aquellos de aquellos objetos de estudio en los que se combine la incidencia de elementos de carácter estructural y de carácter dinámico.

La combinación de ambas perspectivas analíticas se planteó a través de un modelo flexible y adaptativo que permite regular la utilización de los distintos conceptos para aprehender las dinámicas de configuración de las instituciones y sus procesos de cambio, así como las transformaciones de las políticas públicas desarrolladas en un ámbito concreto de actuación pública. El tipo de evidencias y argumentos que se desprenden de este tipo de análisis facilitan una mayor comprensión tanto del funcionamiento de las organizaciones como de los resultados de su actividad.

La aplicación de este modelo al objeto de estudio de la investigación permite ofrecer una visión integrada la gestión de los recursos humanos como ámbito clave del funcionamiento de la Administración pública en España en un contexto en el que ésta registraba un cambio espectacular. El proceso de descentralización político-administrativa asociado al despliegue del Estado Autonómico y el desarrollo del modelo de Estado de Bienestar se tradujeron en un crecimiento extraordinario del contingente de empleados públicos en España. Las administraciones autonómicas protagonizaron los mayores crecimientos relativos hasta convertirse en el nivel que gestionaba el mayor volumen de empleo público, el 48,2% del total, con 1.099.821 empleados en el 2002.

El surgimiento de este nivel de gobierno y administración comportó la aparición de unas nuevas organizaciones públicas que, basándose inicialmente en las funciones y los recursos (humanos y materiales) transferidos desde la Administración General del Estado, pronto generaron sus propias dinámicas de crecimiento a medida que consolidaban sus ámbitos de actividad y ganaban su propio espacio en el nuevo mapa administrativo.

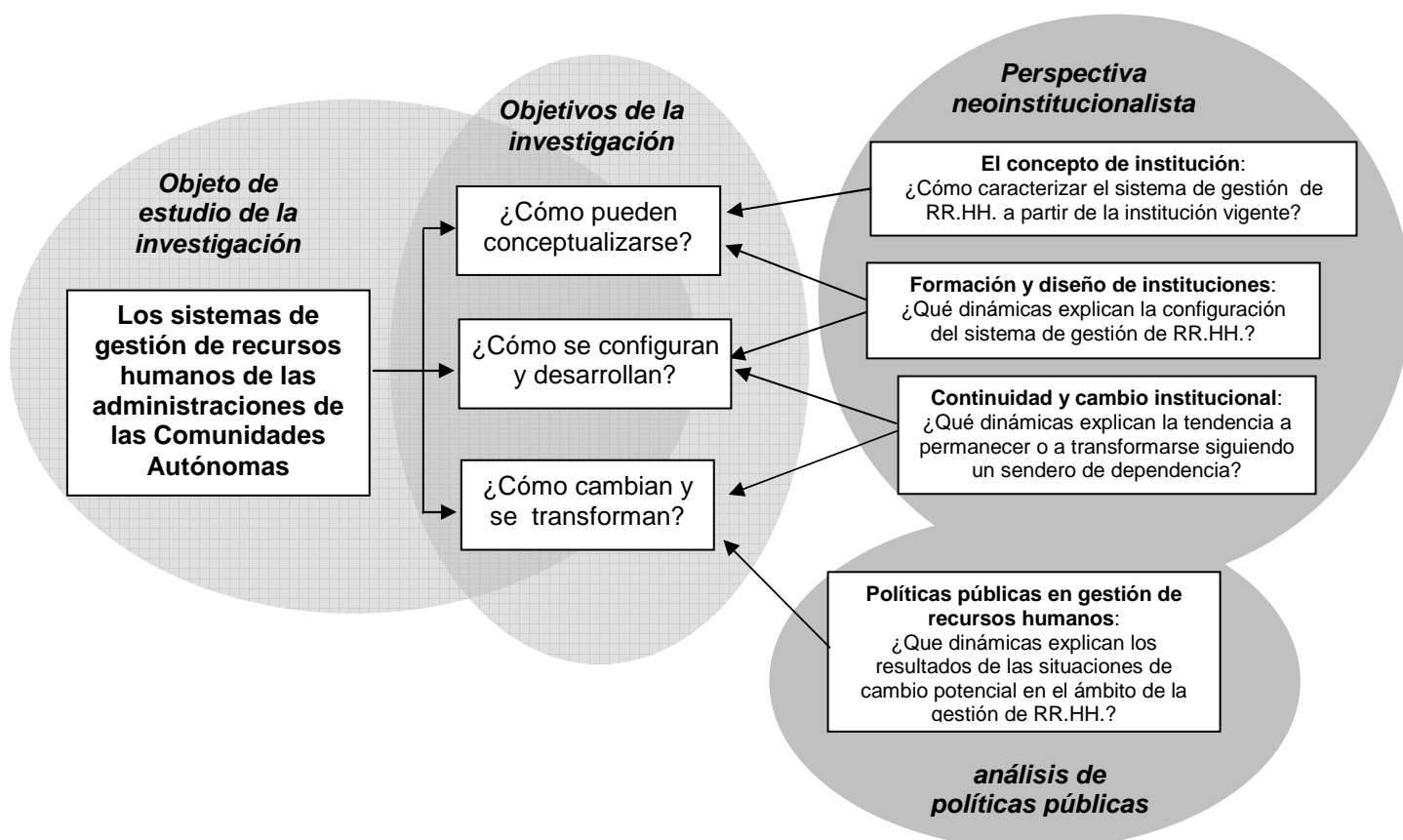
El proceso de crecimiento y expansión de las comunidades autónomas respondió inicialmente a una diferente voluntad de autogobierno y diferenciación, cuyo más claro reflejo se encuentra en las diferentes vías de acceso a la autonomía. Esta orientación a la diferencia debía plasmarse tanto en los ámbitos competenciales sobre los que se pretendía disponer de libertad de decisión como en el desarrollo de un modelo de gestión adecuado a su propia realidad. La evolución posterior de estas diferentes trayectorias vino a demostrar como, aunque la reivindicación de mayores niveles competenciales constituyó una constante y permitió importantes logros diferenciales, la transformación efectiva de los sistemas internos de gestión de las administraciones

autónomas no llegó a diferenciarse significativamente del referente que constituía la Administración General del Estado.

La investigación ha pretendido aportar información y nuevos argumentos para contribuir a la reflexión sobre este proceso complejo mediante la aplicación de un modelo analítico compuesto a la revisión de los antecedentes, evolución y configuración actual de la función pública autonómica, y a su concreción en dos estudios de caso. Con ello se orientaba el análisis de los aspectos más estructurales que conformaban las instituciones vigentes en la gestión de los recursos humanos de las administraciones autonómicas y los elementos de carácter más dinámico asociados a las políticas públicas y a los intentos para modificar su orientación.

En este apartado de conclusiones se pretende ofrecer de forma sintética los resultados del análisis para dar respuesta a las hipótesis planteadas en el apartado inicial, tanto las referidas a la identificación de las instituciones como a sus procesos de configuración y transformación posterior.

Gráfico VI.1. El planteamiento de la investigación: objeto, objetivos y perspectivas.



Fuente: elaboración propia.

El planteamiento de la investigación se concretaba en un conjunto de hipótesis vinculadas a la conceptualización de los sistemas de gestión de recursos humanos de las administraciones públicas de las comunidades autónomas (sistemas autonómicos de función pública)⁴⁷ como instituciones, y las implicaciones que de ello se derivan para el análisis de sus procesos de cambio y transformación. La combinación de esta aproximación con el análisis de políticas públicas permitía incluir los elementos de carácter más dinámico en la consideración de los procesos de cambio de los sistemas de función pública.

De forma sumaria, las hipótesis planteadas se formulaban en los siguientes términos:

- a) Los sistemas autonómicos de función pública pueden CONCEPTUALIZARSE a través de la institución que los integra (y que se ha denominado “función pública autonómica”), atendiendo tanto a sus componentes como a las interrelaciones que se dan entre éstos, y especialmente al impacto del conjunto en definición de un esquema cognitivo que delimita los márgenes de actuación de los agentes implicados. Su concreción se vincula directamente con el sistema estatal de función pública, aunque con determinados matices que permiten identificar variaciones dentro de una misma institución.
- b) Los PROCESOS DE CONFIGURACIÓN Y DESARROLLO de los sistemas autonómicos de función pública pueden describirse en términos de conformación y evolución de una institución. Ello permite identificar como variables clave tanto de la generación de la institución como de su permanencia y difusión: (a) el contexto político-administrativo que caracterizó el proceso de creación de las comunidades autónomas, (b) la presión de la Administración General del Estado, (c) las decisiones iniciales y (d) el papel de los agentes vehiculadores de la institución.
- c) Los PROCESOS DE CAMBIO Y TRANSFORMACIÓN de los sistemas autonómicos de función pública se vinculan tanto a las dinámicas institucionales como a las políticas públicas impulsadas en el ámbito. El análisis de las políticas en materia de función pública contribuye a identificar como variables clave para explicar la ausencia de cambio en los sistemas autonómicos de función pública: (a) la situación de la agenda política, (b) la no confluencia de los flujos de problemas, políticas y política, (c) el tipo de policy community configurado alrededor del tema de la función pública autonómica y (d) el papel de los emprendedores políticos y de los veto players a las iniciativas emprendidas.

Cabe concebir estas tres hipótesis como un sistema integrado, puesto que la referida a la configuración y desarrollo de los sistemas autonómicos de función pública (segunda hipótesis), contribuye a confirmar su carácter de institución (primera hipótesis). La hipótesis referida a los procesos de cambio y transformación (tercera hipótesis), a través del análisis de políticas públicas, contribuye a identificar determinadas características

⁴⁷ La utilización del término sistemas autonómicos de función pública como equivalente a “sistemas de gestión de recursos humanos de las administraciones públicas de las Comunidades Autónomas” se basa en la denominación con la que se define la institución vigente en dichas administraciones, y no debe confundirse con el término clásico para referirse al conjunto de empleados públicos con vinculación funcional con la administración pública correspondiente.

propias de las dinámicas institucionales de los sistemas autonómicos de función pública, apuntadas en la hipótesis sobre su configuración y desarrollo (segunda hipótesis).

A partir de este planteamiento analítico, las conclusiones de la investigación se presentan siguiendo la estructura definida por las tres hipótesis formuladas, abordando sucesivamente la conceptualización de los sistemas autonómicos de función pública, su proceso de configuración y desarrollo y, finalmente, sus procesos de cambio y transformación. Siguiendo esta línea expositiva se pretende desarrollar un triple argumento:

- a) La conceptualización de los sistemas de gestión como instituciones permite aprehender una parte importante tanto de su complejidad estructural como de sus dinámicas de configuración y desarrollo. De ellas se desprenden algunas de las claves sobre su resistencia al cambio y su tendencia a la continuidad a través de un mismo sendero de dependencia.
- b) La introducción del análisis de políticas públicas centrado en la configuración de la agenda, en la confluencia de los flujos de problemas, de políticas y de política, y en el tipo de red de actores que se configura, permite identificar las oportunidades de cambio de los sistemas de gestión a partir de rupturas concretas de las dinámicas comentadas anteriormente.
- c) Partiendo de la combinación de ambos enfoques analíticos se pueden identificar las dinámicas que explican el mantenimiento de un determinado sistema de gestión en su forma actual, y de ello se deriva la identificación de los puntos clave para considerar su transformación.

A continuación se presentan los principales resultados de la investigación combinando una aproximación de carácter conceptual a partir del modelo analítico desarrollado con referencias concretas al objeto de estudio que se ha considerado para su aplicación, esto es, a los sistemas de función pública de las administraciones de las comunidades autónomas.

VI.2.- La conceptualización de la institución: ¿ninguna, una o varias?.

En este primer apartado se presenta una caracterización de la institución “función pública”, atendiendo a sus elementos constitutivos y a las interrelaciones que se dan entre éstos. Con ello se pretende operativizar las tesis neoinstitucionalistas empezando por la identificación y conceptualización de una institución, punto de partida para la posterior introducción de los conceptos y dinámicas vinculadas. Esta labor de concreción de los conceptos planteados resulta especialmente relevante de cara a delimitación del alcance del objeto de estudio y del enfoque analítico con el que se ha abordado.

A partir de esa aproximación se presenta la caracterización de la institución vigente en la Administración General del Estado (“función pública estatal”), destacando aquellos elementos de su evolución que contribuyen a explicar más concretamente sus rasgos distintivos. De este análisis se deriva la discusión sobre la posibilidad de identificar instituciones similares en el ámbito autonómico (“función/es pública/s autonómica/s”)

o, por contra, verificar si se trata de una única institución vigente en diferentes contextos administrativos.

Para ilustrar los argumentos se introducen apuntes referidos a la aproximación general al conjunto de comunidades autónomas y a los resultados del análisis más concreto de los dos estudios de caso considerados, el de la Comunidad de Madrid y el de la Generalitat de Catalunya.

VI.2.1.- La caracterización de la “función pública” como institución.

La definición del objeto de estudio como institución 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 efectivo del sistema.

En muchas investigaciones neoinstitucionalistas suelen apuntarse definiciones genéricas que no llegan a concretarse en realidades específicas, más allá de referencias puntuales a alguno de los componentes de la institución. En esta investigación se ha pretendido superar estas aproximaciones tangenciales para llegar a identificar los componentes de la institución que se ha denominado “función pública”, así como sus interrelaciones. Para ello, y a partir de la presentación de las perspectivas neoinstitucionalistas y a su aplicación al análisis de los sistemas de gestión de los recursos humanos, se identificaron los principales componentes de la institución en su concreción para el caso español.

La definición genérica que se toma como referente considera la institución como un conjunto de valores, normas, reglas, rutinas y procesos que estructuran las relaciones entre los agentes implicados en la gestión de recursos humanos de las administraciones públicas (March and Olsen, 1989; Thelen and Steinmo, 1992). La interrelación de estos componentes constituyen, además de un marco normativo y regulativo, un esquema cognitivo que, con cierto carácter simbólico, proporciona estabilidad y significado al comportamiento de los agentes, y se desarrolla a partir de la cultura organizativa, las estructuras formales e informales, y las rutinas y procesos (Scott, 1995). Considerando esta definición, en una primera aproximación a los sistemas de gestión de los recursos humanos se pueden encontrar los componentes citados y apuntar sus interrelaciones en el sentido descrito, pudiéndose definir como una institución que se ha denominado “función pública” (en una acepción genérica referida tanto a la Administración General del Estado como a las administraciones autonómicas).

La institución “función pública” viene regulada por un importante conjunto de normas formales que, con distinto rango, establecen los parámetros básicos del funcionamiento de los distintos ámbitos de gestión. Considerando conjuntamente los dos niveles de administración para los que se ha definido en esta primera aproximación, se establecen indicaciones para el desarrollo de la gestión de personal en la siguiente legislación:

- a) Constitución Española, artículos 23, 28.1 y 103, que se refieren desde el acceso a la función pública hasta los principios rectores del sistema en su globalidad.

- b) Estatutos de Autonomía: los diversos estatutos incluyen referencias explícitas a la configuración de la función pública autonómica, con ligeras variaciones en cuanto a la importancia otorgada al ámbito.
- c) Leyes básicas: desde la influencia de la Ley de Bases de Funcionarios Civiles del Estado, de 20 de julio de 1963 (Decreto 315/1964, de 7 de febrero), a la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas Urgentes para la Reforma de la Función Pública, la normativa básica en materia de función pública se reserva al Estado.
- d) Legislación del Estado: Además de estas normas de carácter básico, existe una pluralidad de Decretos que inciden en la configuración de la función pública autonómica, marcando las directrices a que debe atenerse (desde normativa sobre representación sindical y negociación colectiva hasta ámbitos como las incompatibilidades del personal al servicio de las administraciones públicas).
- e) Leyes autonómicas de función pública: la totalidad de comunidades autónomas han desarrollado su propia norma de función pública, en el marco del despliegue normativo de su autoorganización, aunque con distintos grados de exhaustividad, estabilidad y renovación.

El despliegue de estas normas se desarrolla a partir de una ingente cantidad de disposiciones que regulan apartados específicos de la gestión de personal, y que son fiel reflejo de la tradición jurídica del sector público y del importante peso específico de determinados colectivos profesionales que establecen, con carácter normativo, aquello adecuado a este ámbito del funcionamiento de las administraciones públicas.

Además de estas normas formales existe una importante actividad de regulación informal que, a partir de los principios genéricos establecidos en la normativa, desarrolla su propia interpretación. Aunque no existen datos que permitan ilustrar la existencia de estas normas y arreglos informales en esta aproximación, diversos estudios han destacado algunos de sus rasgos más característicos (Echevarría, 1995; Longo, 1995 y 2003).

Es en éstas normas informales donde se reflejan más claramente algunos de los valores que caracterizan el sistema de gestión de los recursos humanos, uno de sus componentes más importantes en tanto que institución. Entre estos principios, que reflejan tanto valores proclamados por la normativa como regulaciones e interpretaciones informales, cabe destacar los siguientes:

- a) La idea de igualdad, muchas veces interpretada en términos de homogeneidad, y especialmente relevante en el acceso al puesto de trabajo, en la carrera administrativa, y en el sistema salarial y de incentivos (llegando a los extremos de distribuir de forma lineal complementos retributivos como el de productividad, independientemente del rendimiento desempeñado por cada empleado).
- 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.
- 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).
- d) Centralización de la gestión y administración de las principales actividades vinculadas a la gestión de personal, tanto en la relación entre el Estado y las comunidades autónomas como en dentro de éstas, aunque la creciente

descentralización y la aparición de colectivos con singularidades propias apuntan a matizar este elemento.

- e) La jerarquía como mecanismo principal 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.

Los matices introducidos a los dos últimos principios se relacionan con la creciente fragmentación que caracteriza al empleo público, atendiendo a la expansión y consolidación de determinadas esferas de actuación con colectivos profesionales que cuentan con su propia regulación específica como por el creciente impacto de los procesos de externalización de servicios que generan espacios diferenciados de gestión de recursos humanos. Ello no es óbice, sin embargo, de la plena validez de los principios apuntados para los núcleos centrales de las administraciones públicas, objeto de estudio específico de esta investigación.

Este conjunto de principios se complementaron con una tradición legalista asociada a la gestión en el sector público. El predominio de esta orientación, que tradicionalmente se ha considerado como referente conceptual para definir el ámbito y las propuestas de actuación, se reflejó las propias iniciativas de cambio orientadas a transformar el modelo de función pública⁴⁸.

La aplicación de la normativa formal, a partir de los valores y arreglos informales comentados, generó una serie de rutinas y procedimientos que se reflejaron en una estructura orgánica alrededor de la función de personal. Ambos elementos, que se comentan en las referencias a los estudios de caso, son especialmente relevantes en la medida que constituyen tanto un referente simbólico de la importancia otorgada al ámbito como un canal de capacitación y socialización en el trabajo que, en diversas ocasiones, ha suplido carencias o vacíos de los programas formativos, aunque no necesariamente en la línea deseada por la propia dirección de la organización.

Para interpretar las interrelaciones de estos elementos cabe incorporar la separación entre política y función pública, en especial en el ámbito de la gestión de recursos humanos. Desde los inicios del proceso se otorgó al ámbito un marcado carácter técnico, asociado a una visión sobre su “rentabilidad política” tanto por su poca visibilidad externa como por las dificultades para obtener resultados a corto plazo (March and Olson, 1983). Ello se tradujo en que la máxima dirección de las unidades de función pública no fuera un espacio especialmente atractivo para la clase política, convirtiéndose en algunos casos en un “lugar de paso” a lo largo de sus carreras.

De esta observación se deriva una primera reflexión sobre el verdadero impacto de las variables político-ideológicas sobre la configuración de la función pública. El alejamiento del debate público y especialmente del discurso y la práctica política favoreció que la discusión sobre su configuración y cambio quedase en círculos especializados. Esta separación se refleja también en los ritmos y momentos de cambio de la institución, que no suelen coincidir con los cambios en la dirección política, con distintos periodos de referencia. Las coincidencias, en todo caso, se corresponden con

⁴⁸ Este rasgo ha tendido a cambiar en los últimos años, con la introducción de elementos más cercanos a la esfera de la gestión, siguiendo en algunos casos los referentes del mundo privado, mientras que en otros se destacaba la especificidad de la gestión pública.

los cambios en los equipos directivos asociados a los cambios políticos. Pero esta renovación de cargos se tradujo, de forma especialmente acusada en las últimas etapas, en el acceso de determinados colectivos técnico-profesionales a las principales posiciones clave para definir la institución.

De la interrelación de estos elementos surge una suerte de “reglas del juego” que constriñen y direccionan la actividad de los agentes implicados en la gestión de los recursos humanos, aunque muchas veces no de forma explícita sino a través de la definición de marcos de referencia que éstos actores toman como dados y no entran a cuestionar (DiMaggio and Powell, 1991; Meyer and Scott, 1992).

Ello tiene un reflejo tanto en el ámbito concreto como en el genérico. En un plano más operativo puede asociarse, más allá de lo indicado en las normas formales, en la vigencia de esta institución aspectos tales como en la pervivencia de determinados procedimientos de actuación vinculados a los procesos selectivos (y la no exploración de nuevos equilibrios entre sus diferentes fases o componentes), la vigencia de la linealidad en las retribuciones (incluso en aquellos complementos retributivos planteados como variables), la no aplicación efectiva del régimen disciplinario, o la formación interna concebida más como un premio al empleado público que como un instrumento de gestión al servicio de las necesidades de la organización. En el ámbito genérico, estos esquemas cognitivos o marcos de referencia se traducen en 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.

De estos equilibrios también se desprenden posiciones relativas de los distintos agentes implicados, tanto en las relaciones entre las unidades vinculadas a la gestión de personal de las comunidades autónomas y su contraparte en la Administración General del Estado, como internamente a las administraciones autonómicas, entre las unidades centrales de gestión de personal y las unidades departamentales vinculadas, o en los propios procesos de negociación colectiva.

La concreción de la “función pública” en la Administración General del Estado y en las administraciones de las comunidades autónomas ofrece nuevos ejemplos de su carácter de institución, en especial atendiendo a su permanencia y evolución.

VI.2.2.- Los antecedentes y el contexto: la “función pública estatal” como institución.

Atendiendo al destacado papel de la Administración General del Estado en la conformación de los sistemas autonómicos de función pública, resulta conveniente considerar si, más allá de la aproximación genérica comentada, existen diferencias substantivas entre la institución vigente en ambos niveles administrativos.

Para dar respuesta a esta cuestión se ha realizado una breve revisión histórica de los antecedentes de la institución, centrada en aquellos aspectos que contribuyeron a consolidar la institución “función pública estatal” para referirse a la vigente en la

Administración General del Estado, que se revela como clave para entender la configuración de sus equivalentes autonómicos.

De los referentes iniciales de la función pública española, previos a la transición política y a la Constitución de 1978, se destacó su vinculación inicial con el modelo francés, asumiendo los valores de objetividad e imparcialidad en los procesos de ingreso y la inamovilidad y continuidad de sus miembros. Ello sentó las bases para el surgimiento de una función pública independiente de la intervención de una dirección política considerada “externa”. Asociada a esta opción surgió una estructura de cuerpos de funcionarios, pero como resultado de la presión de los propios interesados, a diferencia de los cuerpos del modelo francés, diseñados de forma centralizada como mecanismo para organizar y estructurar la función pública. La estabilidad de la función pública, canalizada a través de la estructura de cuerpos, se consolidó incluso en etapas de importantes cambios en el sistema político, revelándose como un elemento de permanencia y continuidad.

Otro rasgo distintivo de los referentes iniciales fueron los propios intentos de transformación del modelo a través de la creación de cuerpos generales de carácter interdepartamental, con criterios de unificación y estandarización, y la introducción del puesto de trabajo como elemento estructurador la función pública, siguiendo criterios del modelo de empleo abierto. Ambas estrategias que dieron lugar a unas primeras crisis del sistema de valores por la creación de una “función pública paralela” y por la incorporación de nuevas figuras jurídicas (como los contratados administrativos o el personal laboral).

La importancia de estos antecedentes resulta de su pervivencia, aunque con distintas formas e intensidades, hasta nuestros días. Precisamente esa capacidad de adaptación y mantenimiento resulta ser otro de los rasgos distintivos que permiten identificar el carácter de “institución” del modelo de función pública español. La estabilidad y permanencia, como rasgos característicos de la institución denominada “función pública estatal” se pusieron especialmente de manifiesto en el proceso de transición democrática. Precisamente en ese complejo proceso de transformación política fue cuando la “función pública estatal” se reveló como un entramado de normas, valores, rutinas y procesos resistentes a los profundos cambios que se daban en el sistema político. Tanto la multiplicidad de problemas que colapsaron la agenda de los decisores públicos como la propia función de estabilidad y continuidad que aportaba la institución facilitaron su permanencia. Esta línea de continuidad no impidió, sin embargo, que se introdujesen ciertos valores ajustados al nuevo contexto democrático, así como la adaptación de ciertos derechos, como el de sindicación, pero todo ello más en clave de ajuste institucional que no de cambio substantivo del modelo.

La capacidad de permanencia, incluso en el ámbito de las normas formales, se puso de manifiesto cuando, a pesar de la previsión constitucional para la elaboración de un Estatuto de la Función Pública, pervivió la regulación específica anterior a la transición política y se inició un proceso de acumulación de normas parciales, produciéndose una suerte de “diáspora normativa” en materia de función pública.

Del período democrático, con los sucesivos gobiernos del Partido Socialista Obrero Español y del Partido Popular, lo primero a destacar son las pocas modificaciones realizadas en el ámbito de la función pública. Aunque surgieron destacadas iniciativas,

como los programas de modernización o la promulgación de leyes específicas sobre la materia, que pretendían incidir sobre el sistema de gestión de los recursos humanos, la institución “función pública estatal” no experimentó transformaciones destacadas.

Intentando suplir la falta de una legislación básica sobre la materia se promulgó la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, donde además de establecerse la distribución de competencias entre Estado y comunidades autónomas se planteaba una estrategia orientada a limitar el poder de los cuerpos de funcionarios. Como elementos destacados asociados a esta iniciativa se reforzaron las unidades centrales de gestión de recursos humanos, se introdujeron las Relaciones de Puestos de Trabajo (RPT) y se favoreció una mayor apertura del empleo público a la laboralización, todo ello en un contexto de creciente influencia de referentes externos.

Sin embargo, el alcance de esta estrategia se vio limitada por dinámicas de desacople, la respuesta de la institución a unos intentos de cambio contrarios al equilibrio existente entre normas, valores, estructuras y procesos. Ejemplo de ello fue la limitación del poder efectivo de las unidades centrales de función pública en relación con la estructura ministerial o departamental, el funcionamiento básicamente formal de las RPTs, o la tendencia a la equiparación de las condiciones entre personal laboral y funcionario.

Estas dinámicas pusieron de nuevo de manifiesto la capacidad de resistencia de la institución, tanto frente a las iniciativas específicas de transformación como frente a los cambios en la formación política al frente del Gobierno del Estado y al frente de los gobiernos autonómicos. La poca atención política que recibió el ámbito de la función pública, con dificultades para acceder a la agenda política, así como la poca sustentabilidad de los programas de modernización permitieron la continuidad en el modelo vigente, confirmando su grado de institucionalización.

De esta forma, la institución “función pública estatal”, configurada inicialmente en un entorno en el que la administración desarrollaba una actividad básicamente reguladora, tendió a consolidarse y a reproducirse incluso en un contexto en el que la misión y objetivos de la administración pública habían cambiado de forma substancial.

Ello se explica en buena medida tanto por su funcionalidad en períodos de importantes transformaciones del sistema político como por determinadas decisiones clave para su mantenimiento. Así, uno de sus pilares básicos, la garantía de la legalidad y la seguridad jurídica, resultó clave tanto para el establecimiento del Estado de Derecho como para apoyar un proceso de transición democrática plagado de incertidumbres. Asegurando la estabilidad del sistema administrativo, que aportaba continuidad y seguridad, la institución permitió (o provocó) que los principales actores centrasen su atención en la dimensión política del cambio de régimen, dejando la reforma administrativa en un plano secundario.

Superada la transición, sin embargo, la institución ya había ocupado su espacio en el nuevo orden político y generaba, a través de la interacción de sus componentes, dinámicas de persistencia y reproducción. Ello resultó especialmente visible en su traslación a las administraciones de las comunidades autónomas.

VI.2.3.- De la “función pública estatal” a la “función pública autonómica”.

Las particularidades del proceso de creación de las comunidades autónomas facilitó la extensión de los rasgos apuntados de la institución “función pública estatal” hacia las incipientes administraciones autonómicas, constituyendo su principal antecedente, además de su referente más importante.

Sin embargo, más allá de la mera recepción de la institución denominada “función pública estatal”, las administraciones de las comunidades autónomas desarrollaron una serie de actuaciones encaminadas a adaptar los arreglos que ésta comportaba a su propia realidad organizativa y competencial. El desarrollo de mecanismos de adaptación y concreción de las interrelaciones entre normas, valores, estructuras y procesos que se produjo en cada administración autonómica favoreció la aparición de diversas singularidades que permiten apuntar la existencia de una institución que, genéricamente, puede denominarse “función pública autonómica”.

El alcance de la diferencia, y de sus posteriores transformaciones, plantean la cuestión de si realmente se trata de variaciones de una misma institución o si, por el contrario, se trata de instituciones netamente diferentes (“función pública estatal” versus “función pública autonómica”) y, a su vez, existen diferentes instituciones en cada una de las administraciones autonómicas.

Antes de avanzar la respuesta cabe plantear la cuestión de cómo diferenciar un cambio institucional de un cambio dentro de la propia institución. Conceptualmente la distinción se encuentra en el alcance de la modificación producida, comprobando si realmente altera el equilibrio institucional existente y su incidencia en el papel de la institución como reguladora de las relaciones que se establecen entre los agentes implicados. Lo destacado en un cambio institucional es el surgimiento de unos nuevos arreglos entre normas, valores, estructuras y procesos, que facilitan un nuevo equilibrio a partir del cual los distintos agentes modifican sus percepciones del ámbito y sus estrategias de actuación.

En una primera aproximación para valorar la existencia o no de instituciones distintas (“función pública estatal” y “función pública autonómica”), se apuntan diversos rasgos diferenciales, pero partiendo de una misma base común. La amplitud de este substrato común, en buena medida fijado por la propia legislación básica del Estado, pero también por la actuación de distintos factores que actúan simultáneamente en la misma dirección, permite confirmar la existencia de una 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.

En otros términos, las similitudes entre los arreglos existentes en los sistemas autonómicos de función pública con relación a la institución “función pública estatal” no permiten hablar de instituciones netamente diferentes. Sin embargo, el hecho de que en estos sistemas autonómicos apareciesen determinadas singularidades, a partir de su contexto de partida y de su evolución diferenciada, permiten considerar la existencia de variaciones significativas de la institución originaria, constituyendo una “función pública autonómica”, cuyo proceso de configuración y desarrollo constituyen el núcleo central de esta investigación.

Como efectos de esta institución sobre las administraciones de las comunidades autónomas cabe apuntar la relativa poca utilización del margen de maniobra establecido por la legislación básica del Estado para modular un sistema de función pública autonómico. La distribución de competencias en la regulación del ámbito, con la reserva estatal de la normativa de bases y de aspectos tan estratégicos como las retribuciones básicas, propició que las administraciones autonómicas tendieran a centrar su atención en la administración de personal, eludiendo el desarrollo de destacadas políticas públicas orientadas a adaptar la gestión de sus recursos humanos a sus propias singularidades.

Una breve revisión de la normativa básica dictada por el Estado permite apuntar que, aunque realmente tendió a excederse en su alcance, fijando criterios que por sus contenidos difícilmente podían considerarse de carácter “básico”, resulta más discutible que constriñese la actuación autonómica en la materia en los márgenes en los que se ha producido. Los límites más importantes parecían ser de carácter cultural y de referentes cognitivos y simbólicos que no efectivamente apoyados en disposiciones que impidiesen la acción. Así, mientras que desde las administraciones autonómicas se continuaba reclamando más competencias en la regulación de este ámbito de gestión, denunciándose los excesos de la normativa básica estatal, la gestión de recursos humanos en las administraciones autonómicas distaba de utilizar el potencial que le permitía la regulación vigente.

En otros términos, la institución “función pública autonómica” y el tipo de relaciones entre el Estado y las comunidades autónomas, facilitaron para éste ámbito una suerte de esquema cognitivo que, proporcionando estabilidad y significado al comportamiento de los agentes, condujo a una cierta inactividad en lo que a elaboración de propuestas alternativas se refiere.

Sin embargo, los procesos de adaptación de la institución “función pública estatal” a la realidad autonómica, al incidir y condicionar su funcionalidad y su utilización por parte de los agentes implicados, permiten considerar la existencia de la institución “función pública autonómica”. Además de las diferencias comentadas en cuanto a marco competencial de los agentes vinculados a la administración pública, los equilibrios de poder dentro de la propia organización autonómica y el papel de los agentes externos, como las organizaciones sindicales, las firmas de consultoría o determinados centros de formación, son algunas de las diferencias en las que se sustenta esta singularidad.

Las relaciones entre los distintos agentes implicados y los equilibrios de poder resultantes en el seno de cada administración constituyen una de las diferencias más claras entre las instituciones “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. Ello facilita, por ejemplo, la tendencia a atribuir al Estado los conflictos derivados de las diferentes congelaciones salariales de los funcionarios públicos, quedando al margen los políticos y directivos autonómicos, y no tanto por un claro posicionamiento por su parte como por el reconocimiento de dicho papel por parte de las organizaciones sindicales.

En segundo lugar destaca el papel de los cuerpos de funcionarios de la Administración General del Estado, cuya capacidad de actuación va más allá de lo regulado en la

normativa y se concreta en dinámicas informales de funcionamiento del sistema de función pública estatal, a diferencia de los cuerpos de administración general de las administraciones autonómicas. Un poder corporativo que, en la Administración General del Estado, permaneció a pesar de la introducción de mecanismos pretendidamente racionalizadores que buscaban facilitar el control y la iniciativa en la gestión de los recursos humanos por parte de la dirección política. Un poder que provenía de estadios anteriores de evolución de la “función pública” y que se mantuvo reforzado a través de los diversos mecanismos vinculados a los procesos de socialización y carrera administrativa, actuando como elementos de refuerzo de la propia institución.

Precisamente el grado de interiorización por parte de los distintos agentes implicados de las normas y valores asociados a la institución es 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 dentro de cada organización contribuyen a explicar estas diferencias que, en definitiva, conducen a la existencia de variantes institucionales claramente identificables. Este mayor grado de institucionalización de la “función pública estatal”, por otro lado, incide también en la existencia de mayores dificultades para su transformación, mientras que la ausencia de cambios efectivos en la “función pública autonómica” debe complementarse con otro tipo de argumentos.

El análisis del proceso de construcción de los aparatos públicos autonómicos, en especial en lo que se refiere a sus contingentes de empleados públicos, ofrece importantes elementos de reflexión sobre la configuración y desarrollo de éstas singularidades.

VI.2.4.- Valoración de la hipótesis planteada.

La consideración de los elementos que componen el modelo de gestión de recursos humanos de las administraciones de las comunidades autónomas, así como sus interrelaciones que las refuerzan, permiten identificar y conceptualizar el sistema resultante como una institución: la “función pública autonómica”. Aunque esta institución viene marcada tanto por sus antecedentes como por el referente de la Administración General del Estado, contiene suficientes rasgos propios para establecer la diferenciación como variación de la “función pública estatal”. Los resultados de ésta aproximación analítica permiten validar la primera hipótesis planteada.

VI.3.- Los procesos de configuración y desarrollo de la institución.

A partir de la identificación de la institución que se ha denominado “función pública autonómica”, en este apartado se destacan las dinámicas de su configuración y desarrollo, a modo de ilustración de los procesos que se derivan de una determinada combinación de factores en su inicio. Con un enfoque neoinstitucionalista, se plantea centrar este apartado en el papel de las dinámicas de sendero de dependencia que han desarrollado estos sistemas a partir de su configuración inicial, y que permiten explicar en buena medida su tendencia a la estabilidad y mantenimiento.

El análisis del proceso de conformación del sendero de dependencia permite ilustrar tanto los procesos a través de los cuales se generó la institución, con una incidencia destacada de las dinámicas de isomorfismo institucional en sus diferentes variantes, como su propio estadio de consolidación o institucionalización, elemento clave para valorar el potencial de cambio que ofrece o, en otros términos, su capacidad de resistencia a la introducción de modificaciones substantivas.

VI.3.1.- El inicio del sendero: la coyuntura crítica de la “función pública autonómica”.

En la caracterización de la institución denominada “función pública autonómica” se destacó su relación con el modelo de gestión de recursos humanos vigente en la Administración General del Estado. Siguiendo este referente, los precedentes de la configuración actual del modelo autonómico de función pública se remontan a una determinada coyuntura crítica que se fraguó en los años sesenta, generando unas dinámicas que continúan hasta la actualidad.

Partiendo de la existencia de esa trayectoria previa, y atendiendo al alcance y enfoque analítico de la investigación, se toma el surgimiento de las administraciones de las comunidades autónomas como punto de partida del análisis de la configuración de los sistemas autonómicos de función pública. Siguiendo esta argumentación, la creación de los aparatos administrativos autonómicos supuso la adopción de un determinado ajuste institucional entre diversas alternativas, con lo que puede identificarse una coyuntura crítica diferenciada a la que se produjo en la formación de la “función pública estatal”, tanto por sus condicionantes como por el tipo de sendero al que dio paso. Para sustentar esta diferenciación se comprueba como se cumplen las premisas apuntadas por Mahoney (2000) al respecto: se ha producido un cambio en el complejo administrativo español, que ha tenido lugar de distintas formas según cada realidad autonómica, y sobre el cual pueden establecerse hipótesis explicativas sobre sus consecuencias en términos de sendero de dependencia.

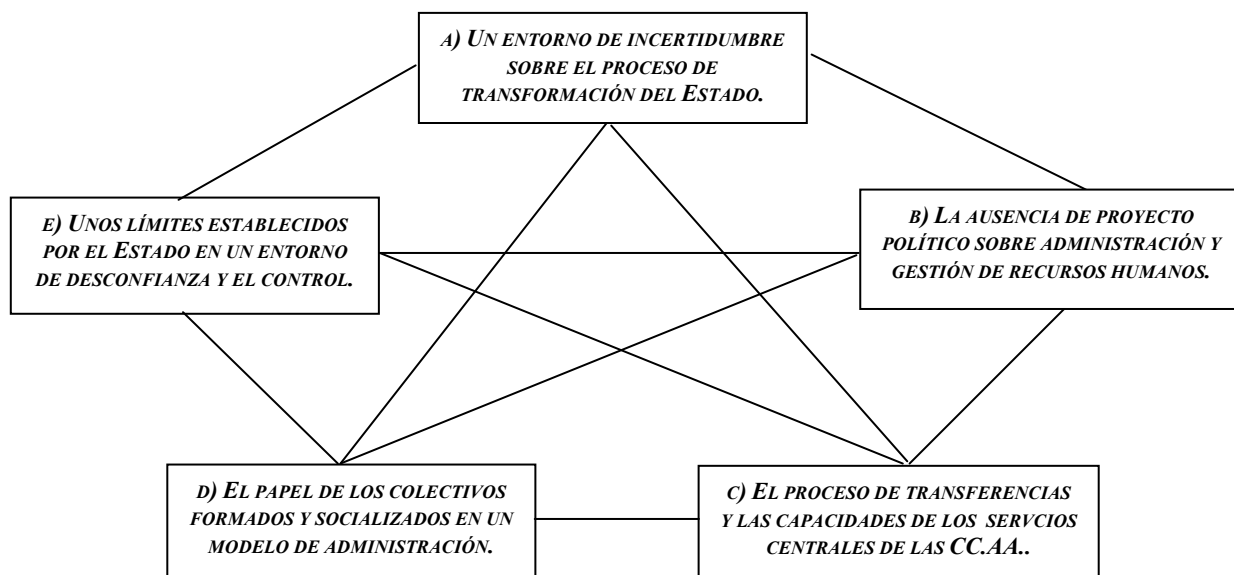
La caracterización de la coyuntura crítica resulta fundamental para identificar la confluencia de fuerzas o tensiones que requerían de la toma de una decisión, y que favorecieron una determinada opción en detrimento de otras posibles.

A partir del análisis de la evolución de las administraciones autonómicas en general y de los dos estudios de caso concretos considerados, se puede describir la coyuntura crítica de la que surgió el sendero de dependencia que marcaría a la institución “función pública autonómica”. En la configuración de dicha coyuntura crítica cabe destacar la intervención combinada de cinco factores, cuya consideración conjunta permite identificar el que podría denominarse “pentágono de la función pública autonómica”, con los siguientes vértices:

- A. La ausencia de una clara planificación sobre el proceso de transformación de la estructura territorial del Estado en su conjunto. En otros términos, el hecho que el surgimiento de las comunidades autónomas se produjese en un entorno 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 asociado a ellas, que condujo a un pronto colapso de unas incipientes unidades centrales de gestión de recursos humanos. La falta de recursos, conocimientos y habilidades para afrontar un proceso novedoso, sin precedentes ni referentes válidos, se dio de forma más acusada por la presión de la urgencia de iniciar la gestión de los importantes volúmenes de personal que incrementaban los aparatos públicos autonómicos. Todo ello se tradujo 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 por el peso de determinados colectivos profesionales de técnicos de administración general (en especial del grupo superior), formados y socializados en el funcionamiento de la Administración General del Estado, que se asignaron 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 VI. 2: El pentágono de la coyuntura crítica de la “función pública autonómica”.



Fuente: Elaboración propia.

Este “pentágono de la función pública autonómica” se presenta como expresión gráfica de la coyuntura crítica que supuso el inicio del sendero de dependencia por el que evolucionó esta institución. Su consideración contempla la combinación de un determinado grupo de variables que pueden servir de referencia para el análisis de otras realidades de configuración de sistemas de gestión en entornos de descentralización político-administrativa.

Las variables destacadas se definen alrededor de la claridad y precisión con la que se han definido tanto los objetivos y alcance del proceso de transformación del Estado en su conjunto como, más concretamente, la atención política que se otorga a la configuración de los nuevos aparatos administrativos públicos (variables A y B del gráfico). También resulta fundamental atender al proceso de transferencias y las capacidades organizativas de las incipientes organizaciones para asumirlas (variable C), así como el origen de los actores que juegan un papel clave en la configuración del modelo de gestión (variable D). Cabe incluir en el análisis, además, el tipo de relaciones que se establecen entre el Estado y los nuevos entes, considerando el clima, el tipo de reglas formales e informales, y las dinámicas de cooperación o conflicto que se establecen (variable E).

De la consideración de este pentágono se deriva la valoración de las variables político-ideológicas en la configuración de los sistemas de gestión de los recursos humanos y cómo, en su ausencia, el desarrollo del modelo de función pública se fundamenta en la acción de actores vinculados a una esfera técnico-profesional, aunque dentro de ella también existe una determinada orientación política y de distribución de poder. Sus consecuencias son visibles a partir de las decisiones tomadas en los momentos iniciales de definición de la institución y destacan especialmente en los intentos de cambio y transformación, objeto del siguiente apartado.

Además de la existencia de la coyuntura crítica, resulta conveniente incluir el análisis de otras condiciones que permiten identificar la generación de dinámicas de sendero de dependencia (Pierson, 2000). Para ello resulta interesante incorporar los rasgos definidores de éste tipo de dinámicas y comprobar su concreción en el caso de la “función pública autonómica”. Siguiendo este esquema, para el caso de los sistemas autonómicos de función pública se identifican cuatro elementos vinculados a la configuración de dinámicas de sendero de dependencia.

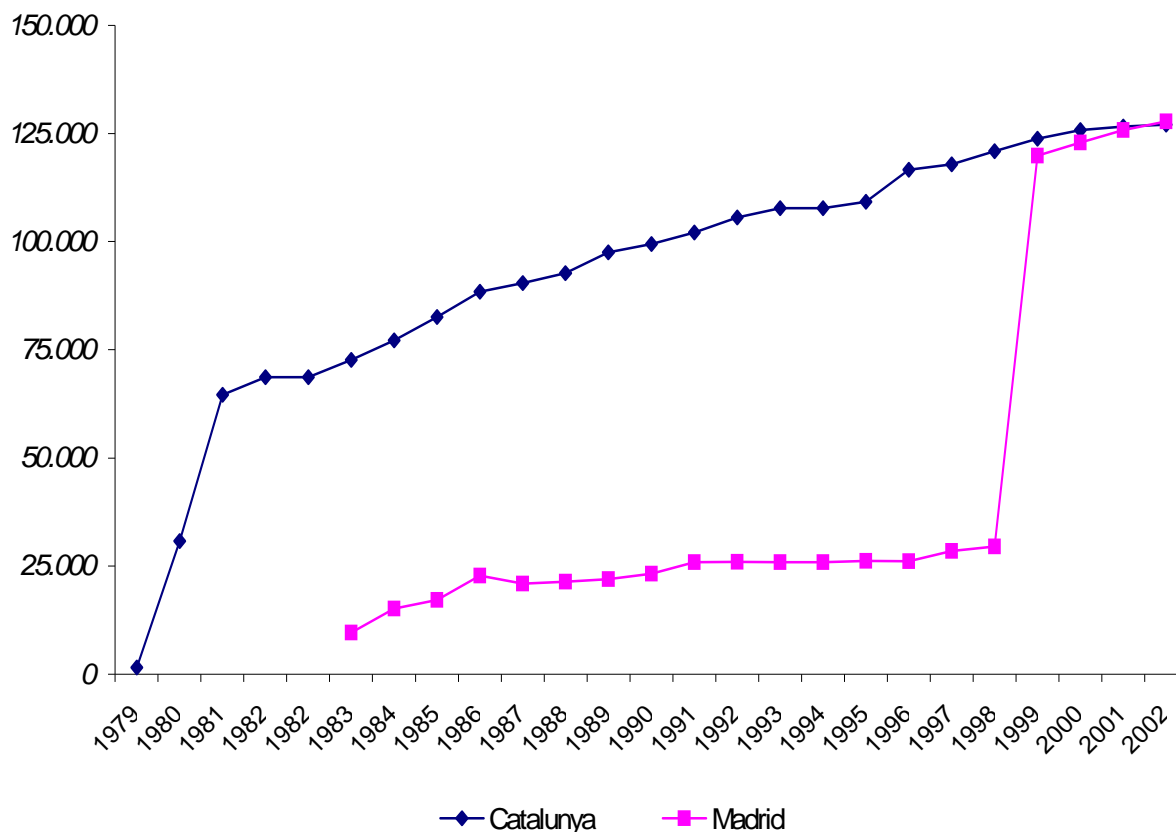
Un primer rasgo se vincula a la existencia de una multiplicidad de equilibrios posibles a partir de una misma situación de partida. Aunque este argumento ha sido sistemáticamente rechazado por una parte importante de los profesionales entrevistados, al menos teóricamente el surgimiento de las administraciones autonómicas se daba en un entorno caracterizado por la ausencia de legislación básica del Estado, en el que se planteaba la creación ex-novo de unos aparatos administrativos públicos que debían contar con sus propias dotaciones de personal y con un margen de maniobra para su gestión. La contraposición entre el modelo laboralizado desarrollado por la Comunidad de Madrid y la opción esencialmente funcionarial de la Generalitat de Catalunya (con salvedades a lo largo de su desarrollo) dan muestra de esta diversidad de opciones posibles, que posteriormente tendieron a convergir.

La contingencia, por la que incluso pequeños eventos, si se producen en determinados momentos, pueden comportar importantes consecuencias, constituye un segundo rasgo caracterizador de las dinámicas de sendero de dependencia. La importancia de esta contingencia se puede reflejar en el traspaso de colectivos de técnicos superiores que, en ausencia de un claro proyecto político para el ámbito de la gestión interna de las nuevas organizaciones, asumieron la labor de definir el sistema de función pública autonómico.

Tanto el origen como las dimensiones de estos colectivos clave dan cuenta de la evolución posterior del modelo de empleo público autonómico. Se puede identificar así el papel jugado por los relativamente pocos técnicos superiores provenientes de la Diputación Provincial en el caso de la Comunidad de Madrid, que replicaron un modelo esencialmente laboralizado y cuya labor fue continuada y potenciada por los técnicos superiores de administración general de las primeras promociones reclutadas directamente por la administración autonómica. Por el contrario, en el caso de la Generalitat de Catalunya el colectivo más influyente en la configuración del sistema de gestión fueron los técnicos superiores de administración general transferidos desde la Administración General del Estado, que pronto (en la primera mitad de los años 80) ocuparon posiciones destacadas en la estructura de las unidades centrales vinculadas a la gestión de recursos humanos. Este colectivo también jugó un papel destacado en buena parte del resto de administraciones autonómicas, con una legitimidad amparada en sus conocimientos del modelo de la Administración General del Estado, en la que se habían formado y socializado, y que no encontraba oposición en ausencia de un claro proyecto alternativo de función pública.

Un tercer rasgo característico es el papel crítico de la temporalidad y la secuencia, o el cuándo y en qué orden se producen los cambios, que resulta fundamental para la configuración del equilibrio del sendero de dependencia. Ello se pone de manifiesto, en los casos analizados, tanto a través del proceso de traspasos de competencias y dotaciones de personal como en la promulgación de la normativa propia en materia de función pública, o en la ejecución de las disposiciones del Tribunal Constitucional en materia de funcionarización del empleo público. El siguiente gráfico (gráfico VI.3) muestra los distintos ritmos en que, para el caso de la Generalitat de Catalunya y la Comunidad de Madrid, se produce el crecimiento del volumen de empleados públicos, reflejo del crecimiento competencial. La clara tendencia a converger en las etapas finales del periodo analizado no oculta unas importantes diferencias de partida, tanto en la propia fecha de la puesta en marcha de la autonomía como en su posterior crecimiento y evolución.

Gráfico VI. 3: Evolución de las plantillas de personal de la Comunidad de Madrid y de la Generalitat de Catalunya (1979 - 2002).



Fuentes: *Leyes de Presupuestos de la Comunidad de Madrid, Dirección General de Gestión de Recursos Humanos de la Comunidad de Madrid, Direcció General de la Funció Pública de la Generalitat de Catalunya, Secretaria d'Administració i Funció Pública (<http://www.gencat.net/governacio-ri/administracio/estadis.htm>) y Anexos de Personal de los Presupuestos de la Generalitat de Catalunya.*

Las diferencias que se dan en volumen de empleo público también se reflejan en las estrategias desarrolladas en la configuración del modelo de función pública. El caso catalán debió afrontar inicialmente la recepción del importante paquete competencial y de recursos humanos, lo que propició la tendencia a reproducir los esquemas de la Administración General del Estado que facilitaban el proceso, generando un sistema que pronto se descentralizó por colectivos concretos. En el caso madrileño, por el contrario, tanto el enfoque y alcance con que se planteaba inicialmente el proceso autonómico como el peso importante de los colectivos provenientes a la reconvertida Diputación Provincial facilitaron la pervivencia de un modelo de partida que se diferenciaba de las administraciones autonómicas pluriprovinciales.

La promulgación de la normativa estatal en la materia, y su posterior reflejo normativo en el ámbito autonómico, y las posteriores ampliaciones competenciales de las comunidades del artículo 143 de la Constitución, propiciaron la convergencia de los distintos modelos. Además de reflejarse en el incremento de la diversidad interna en la

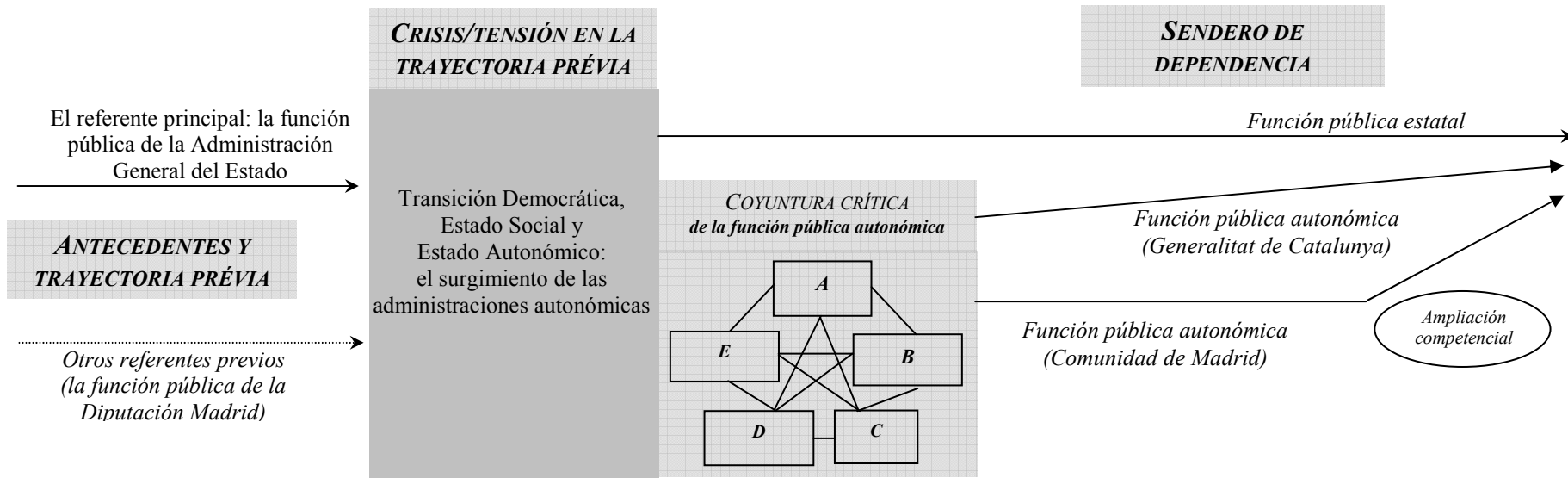
composición del empleo público autonómico de cada comunidad, la convergencia de modelos también se dio en la traslación de determinadas pautas de funcionamiento, como la puesta en marcha del sistema de puestos de trabajo o las políticas de formación continuada de los empleados públicos. Así concebido, el proceso se asocia a la generación de un sendero de dependencia en el que los distintos sistemas autonómicos de función pública, a partir de distintos orígenes, muestran una clara tendencia a converger.

Finalmente, un cuarto rasgo caracterizador de las dinámicas de sendero de dependencia lo constituye la inercia, las retroalimentaciones positivas o los “rendimientos crecientes” (Pierson, 2000) que se generan a partir de las decisiones tomadas, y que constituyen el sendero de dependencia propiamente dicho. La inclusión de la inercia como el reflejo del sendero de dependencia que se deriva de una determinada coyuntura crítica se puede representar siguiendo el esquema propuesto por Collier y Collier (2002: 30):

- 1) En primer lugar se introducen los antecedentes, en forma de trayectoria previa contra la que se contrasta la coyuntura crítica y sus consecuencias o sendero resultante. Para el caso analizado, este punto resulta de la combinación del modelo de función pública estatal y del peso de las administraciones que transferían competencias y dotaciones de personal (concretamente las diputaciones provinciales en aquellos casos en que se produjo su reconversión directa, como el caso de la Comunidad de Madrid).
- 2) Un segundo elemento se refiere a las tensiones o crisis de las trayectorias previas que dan lugar a la aparición de la coyuntura crítica. Para el caso analizado, se trataría de las transformaciones vinculadas al proceso de transición democrática, al desarrollo del modelo de Estado de Bienestar con la introducción de nuevos ámbitos de intervención pública y, especialmente, al surgimiento del Estado Autonómico y las consiguientes administraciones de las comunidades autónomas, con la necesidad de gestionar unas 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 variables clave en la definición del escenario.
- 4) Finalmente los resultados de la coyuntura crítica, en forma de secuencias y de mecanismos de reproducción que configuran un determinado sendero de dependencia. Estos elementos se comentan más en detalle en el próximo apartado, pero en esta aproximación cabe considerar la diferencia entre la trayectoria marcada por el sendero de dependencia y la que se derivaría de la continuación del equilibrio precedente.

El siguiente gráfico (gráfico VI.4) recoge de forma sintética la aplicación de este esquema al análisis de la configuración inicial del sendero de dependencia de la institución “función pública autonómica”.

Gráfico VI. 4: La configuración inicial del sendero de dependencia de la función pública autonómica.



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

Tal como aparece en el gráfico, el análisis del sendero de dependencia de la institución “función pública autonómica” parte de los antecedentes institucionales, que se encuentran principalmente en la institución vigente en la Administración General del Estado (“función pública estatal”), con una trayectoria propia. También se consideran otros antecedentes, como los sistemas de gestión vigentes en las diputaciones provinciales, especialmente significativas para los momentos iniciales de las comunidades autónomas uniprovinciales que procedieron a recepcionar sus dotaciones de personal.

Las tensiones y crisis de la trayectoria anterior, ejemplificada en la evolución de la “función pública estatal”, que tan solo se vio modificada de forma incremental (tal como se comentó en el apartado dedicado a los antecedentes y como se refleja en el gráfico), dieron lugar a una coyuntura crítica que puede resumirse en los términos utilizados al describir el denominado “pentágono de la función pública autonómica”.

De esta coyuntura surgieron unos nuevos senderos de dependencia, bastante próximos entre sí y que además tiendieron a converger (como se ejemplifica a través de los dos estudios de caso considerados). Una “función pública autonómica” que en el caso de la Generalitat de Catalunya se encontraba más próxima a la “función pública estatal”, con una configuración que se mantuvo estable a lo largo del sendero, mientras que la “función pública autonómica” de la Comunidad de Madrid, aunque inicialmente tendió a seguir la trayectoria heredada de la Diputación Provincial, experimentó una inflexión destacada con la ampliación competencial realizada, que la llevó a converger con el modelo de función pública del resto de comunidades autónomas. En todo caso se trataba de un modelo que evolucionó siguiendo unas dinámicas de carácter reactivo y no meramente de autoreforzamiento, que se distanciaba de la trayectoria que constituía su referente de inicio, adecuándose incrementalmente a la nueva realidad en la que se desarrollaba.

Pero para entender la evolución de las secuencias que surgieron a partir de la coyuntura crítica, y su papel en el mantenimiento del equilibrio inicial a lo largo del sendero de dependencia, deben incluirse en el análisis los procesos de configuración de la institución denominada “función pública autonómica”.

VI.3.2.- La configuración de la “función pública autonómica”: estrategias de aprendizaje e isomorfismo institucional.

Las incipientes administraciones de las comunidades autónomas debieron afrontar una coyuntura crítica en el momento de definir los parámetros de sus sistemas de gestión de recursos humanos. En la situación descrita para esa coyuntura, expresada gráficamente a través del denominado “pentágono de la función pública autonómica”, y como indica Lanzara, *“no se puede soportar por mucho tiempo un clima de altos niveles de incertidumbre (...) el nivel de las expectativas cae rápidamente y (...) la búsqueda y la experimentación se suspenden, las consideraciones a corto plazo sustituyen a las de largo plazo y los actores se repliegan a soluciones más seguras”* (1999: 932). El resultado se tradujo en el desarrollo de estrategias de aprendizaje basadas en la

explotación de las instituciones vigentes en detrimento de la exploración de instituciones alternativas. Este proceso reforzó el predominio de lógicas de isomorfismo institucional y de sendero de dependencia en la construcción de los sistemas autonómicos de función pública, condicionando los diseños organizativos resultantes.

En un contexto caracterizado por la inestabilidad y la falta de visión a medio plazo, con la cuestión del funcionamiento de los incipientes aparatos administrativos relegado a un segundo plano, la estrategia considerada más viable por parte de los principales actores involucrados fue recurrir a la “explotación” de los arreglos institucionales existentes (aunque estos no fueran los propios sino importados de otra administración), para dar respuesta al importante proceso de crecimiento y al volumen de incorporaciones de personal.

En el caso de la Comunidad de Madrid se partía de la realidad de la administración de la Diputación Provincial, como referente inicial a modificar de cara a facilitar la transformación del modelo organizativo. En el caso de la Generalitat de Catalunya, la estrategia de explotación institucional tomó como referente la Administración General del Estado, de donde provenían buena parte de los cuadros directivos y profesionales vinculados a la definición de la ingeniería administrativa interna de la nueva administración. Recuperando los términos que utilizaba Joaquim Maluquer, el que fue Secretario del Consejo Ejecutivo de la Generalitat: *“no podría ser de otra manera (...) la improvisación de un lado y, del otro, el calco de la experimentada Administración Central, se impusieron ineluctablemente”* (1999: 11).

Así, frente a las incertidumbres que rodeaban la creación de las organizaciones públicas autonómicas, las dinámicas de explotación de la institución “función pública estatal” obedecían 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. Con esta estrategia 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. De esta forma, la institución “función pública estatal” ofrecía una “solución” a las urgentes necesidades de dar respuesta a los acelerados procesos de crecimiento de las administraciones autonómicas, cumpliendo una funcionalidad que le aportaba legitimidad.

Con esta opción se desarrollaba una función pública autonómica a partir de unos referentes ya contrastados, que cabía mejorar y adaptar pero solo de forma incremental, para adecuarlos a la nueva realidad. Ello suponía reducir la incertidumbre ante la complejidad asociada a la transformación hacia la nueva organización autonómica y al mismo tiempo ofrecer una respuesta rápida, a corto plazo, que permitía afrontar la urgencia de la transformación organizativa sin recurrir a un debate más en profundidad, que poco encajaba con las prioridades políticas del momento. Las estrategias de explotación institucional permitían adaptar los arreglos institucionales establecidos sin necesidad de un apoyo especial por parte de las esferas política y directiva, puesto que sus resultados se asumían como “legitimados” en la medida que se inspiraban en las instituciones vigentes.

Aunque estos procesos de aprendizaje basados en las instituciones vigentes en la Administración General del Estado, se combinaron con procesos de aprendizaje directo, a partir de la propia experiencia, ello no debe interpretarse como estrategias de

exploración institucional en la medida que se trataba tan solo de ajustes al proceso de “explotación” iniciado anteriormente.

La situación del entorno político unida a las dinámicas de crecimiento y configuración del sistema de función pública autonómico y a las constricciones establecidas por la Administración General del Estado, contribuyen explicar las dificultades para desarrollar una verdadera estrategia de exploración institucional. Sin la necesaria labor de análisis y reflexión, con unas unidades centrales de gestión de recursos humanos centradas en actividades vinculadas a la administración de personal, las dinámicas de explotación institucional se mantuvieron como principal estrategia de aprendizaje, reforzando el sendero de dependencia establecido en la fase inicial.

El seguimiento de esta estrategia de explotación institucional debe enmarcarse, además, en un proceso de configuración de los sistemas de función pública autonómicos caracterizado por las dinámicas de isomorfismo institucional. Siguiendo la tipología definida a partir de DiMaggio y Powell (1991), en el surgimiento de los sistemas autonómicos de función pública se dieron de forma combinada dinámicas de isomorfismo institucional de carácter mimético, de carácter coercitivo y de presión normativa. La consideración de estos tres tipos de isomorfismo conduce, además, a introducir el papel de los agentes implicados en la configuración de la “función pública autonómica” como institución.

En la situación escrita, y tal como indica, Lanzara, ante la *“incertidumbre acerca de cuáles deberían ser las preferencias en la nueva situación (...) los actores tienden a adoptar las preferencias de otros actores sobre la base de un principio de imitación, o bien desarrollan comportamientos conformes a normas ya establecidas, es decir, prefieren lo que deriva de una base normativa, más allá de una simple consideración de utilidad”* (1999: 933). En otros términos, y en clave de dinámicas de isomorfismo institucional, Meyer y Rowan apuntan que *“organizations are driven to incorporate the practices and procedures defined by prevailing rationalized concepts of organizational work and institutionalized in society”* (1991: 41).

Puesto que las administraciones de las comunidades autónomas se creaban ex-novo, ante la ausencia (a priori) de precedentes directos, el proceso de aprendizaje a través de la explotación institucional se concretó y resultó en dinámicas de isomorfismo institucional. Para su descripción deben introducirse tanto los referentes que se tomaron en consideración como los agentes que impulsaron y favorecieron el proceso.

En cuanto a los sistemas de función pública que se tomaron como referencia, aunque durante las etapas iniciales se incluyeron algunos referentes internacionales, fueron los modelos de la Administración General del Estado y el de la administración local (básicamente las diputaciones y, en menor medida, los grandes municipios) los que cobraron mayor peso. Sin embargo por la propia dinámica de trasposos y por el hecho de controlar el proceso de creación de las nuevas administraciones mediante la legislación básica estatal (con dinámicas de isomorfismo coercitivo), fue la Administración General del Estado la que tendió a difundirse con mayor vigor en las nuevas organizaciones públicas. Esta opción se reveló exitosa en la medida que permitía ofrecer una respuesta rápida y acorde con la institucionalidad vigente, resolviendo parcialmente el complejo proceso de asunción del personal asociado a los servicios transferidos a las incipientes administraciones autonómicas.

De esta forma el modelo de la Administración General del Estado se percibió como el diseño organizativo más sólido, con mayor tradición, que facilitaba la recepción de transferencias y que posibilitaba una rápida legitimación de los nuevos entes territoriales. Con ello cabe considerar que, tal como apunta Pierson, *“new social initiatives –such as the creation of organizations or institutions– usually entail considerable start-up costs; individuals, as well as organizations, learn by doing; the benefits of our individual activities or those of an organization are often enhanced if they are coordinated with the activities of other actors or organizations; it is frequently important ‘to bet on the right horse’, so we adapt our actions in light of our expectations about the actions of others”* (2000: 254). En otros términos, el modelo de la Administración General del Estado fue el institucionalmente más voraz, estableciendo pautas de mayor certidumbre y exigiendo un mayor compromiso por parte de los miembros de la organización, que los modelos de otras administraciones de referencia o que un hipotético modelo alternativo (Ramió y Salvador, 2002).

En cuanto a los agentes se refiere, la falta de implicación política facilitó que el tema fuese abordado desde posiciones más especializadas a través de la actuación de los cuadros de técnicos superiores de administración general. A resultas del proceso de transferencia de competencias y personal, las emergentes administraciones autonómicas se configuraron en torno a tres colectivos de empleados públicos claramente diferenciados (Ballart y Ramió, 2000).

- a) Los nuevos empleados contratados directamente por las administraciones públicas que en principio no poseían apriorismos institucionales y, por lo tanto, buscaban un modelo que ofreciese certidumbre a sus procesos de trabajo,
- b) Los colectivos de empleados especializados vinculados a servicios finalistas (como profesores, médicos o arquitectos, entre otros), que tenían interiorizado un modelo institucional muy concreto asociado a la administración de ámbitos especializados de la gestión pública (como centros educativos o sanitarios).
- c) Los colectivos de funcionarios transferidos de los cuerpos de administración general (más vinculados al ámbito de la gestión interna) que siguieron sus respectivos modelos organizativos de origen, especialmente aquellos que provenían de la Administración General del Estado, donde el nivel de socialización y la firmeza del modelo era mucho más acusada.

El colectivo de funcionarios de administración general, y más concretamente de los cuerpos de titulados superiores, fue el que ocupó las unidades transversales de gestión y el que disponía de mayores conocimientos especializados en la materia, por lo que capitalizó el proceso de diseño de la organización y del sistema de función pública de las administraciones autonómicas.

Tal como se apuntó en el caso de la Comunidad de Madrid, en la creación de la administración autonómica éstos cuadros provenían de la extinta Diputación Provincial y por ello tendieron a reflejar su modelo de referencia (limitados además por las constricciones propias de los contingentes de personal traspasados), aunque pronto ganó peso el referente de la Administración General del Estado, especialmente a partir de la promulgación de la legislación básica y de la promulgación de las leyes de función pública autonómicas en la mayor parte de comunidades. Las estructuras orgánicas vinculadas a la función pública o el modelo de relaciones laborales con un destacado peso de las organizaciones sindicales, son algunos ejemplos de cómo estas dinámicas de

isomorfismo institucional de carácter mimético incidieron en la conformación del sistema madrileño. En el caso de la Generalitat de Catalunya, por el contrario, los colectivos profesionales que jugaron un papel más destacado procedían en su mayor parte de la Administración General del Estado y, al ocupar las posiciones clave para definir la configuración de la administración autonómica y de su función pública, tomaron este modelo como referente. A través de estos agentes se concretaban unas dinámicas de isomorfismo institucional de carácter mimético que, con diferentes modelos de referencia, delimitaron el proceso de conformación de la función pública autonómica.

Estas dinámicas se vieron reforzadas por procesos de isomorfismo institucional de carácter coercitivo a través de la presión ejercida desde la Administración General del Estado, en la línea de promover cierta homogeneidad en el modelo de gestión de recursos humanos del conjunto de administraciones públicas. Estas presiones se concretaron tanto a nivel operativo a través de los procesos de negociación de las transferencias (en lo que algunos entrevistados han denominado “marcaje de cerca”) como mediante la distribución competencial en la materia y la promulgación de una normativa básica de carácter expansivo, que limitaba los márgenes de maniobra de las administraciones autonómicas para definir su propio sistema de función pública. La cascada de leyes autonómicas de función pública a partir de la promulgación de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública es un claro ejemplo de la combinación de dinámicas de isomorfismo de carácter mimético y de carácter coercitivo que se dieron en las etapas iniciales, momentos que se revelaron especialmente importantes a tenor de la evolución posterior. En la misma línea cabe apuntar las sucesivas sentencias del Tribunal Constitucional confirmando el modelo funcional para el conjunto de administraciones públicas.

El papel de los cuerpos de titulados superiores de administración general como canalizadores de las instituciones vigentes en la Administración General del Estado hacia las incipientes administraciones autonómicas también puede definirse en términos de dinámicas de isomorfismo institucional por presión normativa. En la medida que estos agentes se situaron en las posiciones clave y establecieron y difundieron las pautas sobre cómo debían configurarse los sistemas autonómicos de función pública, su papel trascendió de su espacio de actuación intraorganizativa para trascender a otras administraciones autonómicas. Tal es el resultado, entre otros, de los encuentros entre responsables de función pública autonómicos auspiciados por el Ministerio de Administraciones Públicas y posteriormente impulsados por representantes de las comunidades autónomas. En estos espacios de intercambio de experiencias, el protagonismo de los directivos procedentes de comunidades que se consideraban como referentes (como el País Vasco, Catalunya o Galicia) propició también las dinámicas de isomorfismo por presión normativa.

Al considerar este tipo de dinámicas, sin embargo, resulta conveniente incluir en el análisis a otros agentes, externos a las administraciones de las comunidades autónomas pero especialmente relevantes en el establecimiento de diagnósticos y propuestas para modificar los sistemas autonómicos de función pública. Destacan así los profesionales y académicos vinculados a dos ámbitos de conocimiento que han dominado tradicionalmente el debate y las propuestas sobre la reforma de la gestión de recursos humanos en las administraciones públicas: por un lado aquellos vinculados al derecho administrativo y por el otro los asociados a las denominadas ciencias del *management*.

Los órganos técnicos y de gestión de los recursos humanos de las administraciones públicas contaron, tradicionalmente, con una muy importante presencia de personal formado en el ámbito del Derecho, por lo que tendieron a enfatizar el papel de la normativa como referente básico para orientar la actividad, amparándose en las peculiaridades del sector público. La seguridad y estabilidad que se proveía desde este enfoque, apoyada en la tradición legalista que caracterizaba el funcionamiento de las administraciones públicas, favoreció el mantenimiento y la reproducción de esta perspectiva en los núcleos centrales de los aparatos organizativos de las administraciones autonómicas, especialmente en las etapas iniciales de su configuración.

Esta comunidad profesional monopolizó prácticamente el ámbito de la función pública, trasladando su discurso y argumentaciones a la legislación, a las estructuras y a los procesos de trabajo, en detrimento de otros colectivos profesionales vinculados al ámbito de la gestión pública pero que constituían comunidades académicas menos consolidadas en los momentos clave de configuración del modelo de gestión (Xirau, 2002).

Posteriormente, y en buena medida por la influencia de referentes internacionales especialmente del ámbito anglosajón, los académicos y profesionales vinculados a los campos de la Economía y a la Ciencia Política y de la Administración, desarrollaron y extendieron una perspectiva alternativa de análisis (Aucoin, 1996). La pluralidad de tendencias resultó especialmente destacada en estas aproximaciones, con variaciones que iban desde la apelación a importar el paradigma de la empresa privada y el mercado, a la defensa de la singularidad de la gestión de las administraciones, atendiendo especialmente a su carácter público y al papel de la política en su desarrollo (Ramíó, 2001).

Aunque con una presencia limitada en el seno de las administraciones públicas, la influencia de estas últimas perspectivas de gestión se explicó por el papel de las escuelas de negocio y de determinados departamentos universitarios, que incidieron en la formación y socialización de directivos públicos vinculados a los programas de modernización y reforma. Además de la influencia ejercida a través de la formación especializada cabe apuntar la ejercida a través de la actividad de consultoría y asesoramiento en el ámbito de gestión, tal y como se dio en otros países del contexto de referencia (Saint Martin, 1998). De nuevo a través de este canal también se promovieron desde la reproducción de las soluciones utilizadas en la empresa privada (Boyne, Jenquins and Poole, 1999), propugnadas por buena parte de las grandes multinacionales de la consultoría, a la búsqueda de soluciones ad-hoc, adaptadas a cada realidad administrativa, propugnadas por determinadas empresas y departamentos universitarios especializados en la materia.

Sin embargo, el desigual desarrollo de los programas de reforma y modernización que acompañaron el surgimiento de esta perspectiva, especialmente en la década de los años 90, son una muestra de las dificultades para consolidar el cambio institucional, quedando en muchos casos relegados al nivel del discurso y con algún que otro reflejo formal en la estructura orgánica. Este resultado puede interpretarse en términos de desacople, es decir, de desajuste entre la dimensión formal de las instituciones y su funcionamiento efectivo, en la línea del concepto utilizado para referirse a la desvinculación de las estructuras formales entre sí y respecto a las actividades desarrolladas habitualmente (Meyer and Rowan, 1991; Meyer and Scott, 1992; Tolbert and Zucker, 1996). En este caso el

desacople se produjo por el conflicto producido entre los valores predominantes en las administraciones autonómicas y los propuestos por las corrientes modernizadoras, así como por la existencia de diversos marcos de referencia dentro de las propias organizaciones dada su creciente complejidad y diversidad.

El efecto combinado de los tres tipos de isomorfismo institucional, consolidado a través del desacople en aquellos aspectos más conflictivos, redundó en el refuerzo del sendero de dependencia establecido a partir de la coyuntura crítica en la que se habían definido los sistemas autonómicos de función pública. Para su adecuada valoración resulta conveniente caracterizar las secuencias a las que dieron lugar así como los mecanismos de reproducción predominantes.

VI.3.3.- El desarrollo del sendero: la secuencia y los mecanismos de reproducción de la “función pública autonómica”.

El análisis del desarrollo del sendero de dependencia que siguió la institución denominada “función pública autonómica” permite identificar los procesos que dan cuenta de su tendencia a la estabilidad. Cuestión a parte, aunque complementaria y objeto de un apartado posterior, son las situaciones u oportunidades de cambio que finalmente no se tradujeron en alteraciones substantivas de la institución.

La caracterización de la coyuntura crítica en el surgimiento de los sistemas autonómicos de función pública, junto con las dinámicas de aprendizaje y de isomorfismo institucional que permiten explicar su configuración concreta, dieron lugar a una evolución que puede interpretarse en términos de secuencia asociada a un sendero de dependencia. En la descripción de esta secuencia destaca la tendencia a la continuidad que caracterizará la institución denominada “función pública autonómica” y que también permite explicar su resistencia al cambio.

Siguiendo la tipología de secuencias establecida por diversos autores (Mahoney, 2000; Thelen, 2000; Krasner, 1988), se distinguen las denominadas secuencias de auto-refuerzo o *self-reinforcing sequences* y las secuencias de carácter reactivo o *reactive sequences*. La principal diferencia entre ambas es la lógica del proceso generado a partir de la coyuntura crítica: mientras que en las secuencias de auto-refuerzo los eventos posteriores apuntan a reforzar y reproducir la institución vigente, en las secuencias de carácter reactivo los eventos posteriores, aunque son consecuencia o resultado de la coyuntura crítica, puede que no la refuercen sino que tiendan a transformarla e incluso a hacer reversible el cambio iniciado, regresando a una situación similar a la mera continuidad del punto anterior a su aparición.

La secuencia que caracterizó la evolución de la “función pública autonómica”, aunque respondía a la creación ex-novo de unos aparatos administrativos diferenciados de la Administración General del Estado, obedecía más a la adopción de un arreglo institucional (origen asociado a una secuencia de auto-refuerzo), que no a una ruptura (origen asociado a una secuencia de carácter reactivo). Este nuevo arreglo institucional partía de la existencia previa de la institución denominada “función pública estatal”, aunque con las variaciones comentadas al inicio de estas conclusiones.

A partir de este punto de partida, los eventos posteriores que caracterizaron la secuencia del sendero de la “función pública autonómica” tendieron a fortalecer su configuración inicial, a modo de secuencia de auto-refuerzo. En esa línea cabe considerar eventos como las transferencias de estructuras y personal realizadas desde la Administración General del Estado, los procesos de contratación directa de personal por parte de las administraciones autonómicas siguiendo los parámetros del modelo estatal que servían como referencia, o la promulgación de la legislación básica del Estado en la materia y las subsiguientes normas autonómicas. La introducción de un modelo mixto que combinaba personal laboral y funcionario, con un claro predominio de este último, reforzado además por las Sentencias del Tribunal Constitucional o la estructuración formal de la función pública autonómica a partir de los puestos de trabajo, son otros ejemplos de estos eventos que tendían a reforzar la institución vigente a lo largo del sendero de dependencia.

El análisis del estudio de caso de la Comunidad de Madrid mostró la evolución de un sistema de función pública asociado a sus antecedentes de la Diputación Provincial que posteriormente tendió a converger con la “función pública autonómica” predominante en el resto de comunidades autónomas. Esa transformación, sin embargo, más que responder a un tipo de sendero caracterizado por una secuencia de carácter reactivo, esto es, cuyas consecuencias lógicas tienden a modificar su configuración, respondió al impacto directo de presiones producidas externamente, especialmente asociadas a la Administración General del Estado, a las Sentencias del Tribunal Constitucional y al propio proceso de ampliación competencial que comportó la transformación de la “función pública autonómica” vigente en la comunidad madrileña.

Para el caso de la Generalitat de Catalunya, aunque la secuencia siguió fases y ritmos distintos a las del caso madrileño, sus componentes también tendieron al auto-refuerzo de la institución inicial. Tanto los contenidos de la destacada normativa propia en materia de función pública como los procesos de desacople en su aplicación en aquellos aspectos que entraban en conflicto con la institucionalidad vigente, o los limitados resultados de las iniciativas de transformación integral que pretendían modificar el modelo, son ejemplos de esta secuencia de eventos.

En definitiva, aunque los procesos de transformación de los sistemas autonómicos de función pública tendieron a combinar elementos de las secuencias de auto-refuerzo (*self-reinforcing sequences*) y de las secuencias de carácter reactivo (*reactive sequences*), predominaron claramente las primeras, contribuyendo a configurar un sistema caracterizado por su persistencia y continuidad.

Esta tendencia a la continuidad se vio reforzada, además, por los mecanismos de reproducción institucional vigentes a lo largo del sendero de dependencia de la institución “función pública autonómica” (Mahoney, 2000). El análisis del desarrollo de dicho sendero muestra, en este caso, una suerte de combinación de elementos vinculados a la funcionalidad que cumplía la institución en sus orígenes (interpretable, por tanto, en clave de aproximación “racional”) con otros elementos asociados a un determinado proceso histórico que predominaron en su evolución posterior (interpretables en clave de aproximación “cultural”). La configuración de la institución en sus orígenes, tal como se comentó en el apartado anterior, cumplió un papel destacado en el proceso de transición democrática y en el surgimiento de las comunidades autónomas, con aportaciones esenciales a la estabilidad del sistema, a la

reducción de la incertidumbre y a facilitar el proceso de recepción y gestión de las dotaciones de personal que acompañaban las transferencias competenciales a las incipientes administraciones autonómicas. El hecho de “compartir” instituciones similares y próximas a la vigente en la Administración General del Estado, facilitó los efectos de coordinación de la institución, otra funcionalidad que propició su reproducción.

En paralelo, sin embargo, la “función pública autonómica” fundamentó su desarrollo como institución en una serie de normas, valores, estructuras, rutinas y procesos de trabajo, que conformaban unos determinados esquemas de referencia para la mayor parte de los agentes implicados en la materia. A resultas de ello tendió a prolongar su vigencia como institución, reforzada además con la secuencia de eventos comentada, más allá de la funcionalidad que había cumplido en sus orígenes. El predominio de las actividades de administración de personal en las unidades centrales de gestión de recursos humanos facilitó este proceso de permanencia, en la medida que propiciaba la reproducción de determinadas “maneras de hacer las cosas” que se habían diseñado para un contexto distinto al vigente y que se tomaban como “*taked for granted*” (en términos de DiMaggio and Powell, 1991) y se aceptaban de forma acrítica (o no suficientemente crítica para proceder a su modificación o sustitución).

De esta forma, el hecho que la “función pública autonómica” generase una suerte de lógica de lo apropiado o *logic of appropriateness*, utilizando el término de March y Olsen (1989) y Scott (1995), por la que los actores implicados considerasen su configuración actual conveniente y apropiada para el ámbito, contribuyó a promover su reproducción, siguiendo explicaciones basadas en la legitimación, según el esquema de Mahoney (2000). En este sentido, las entrevistas realizadas a los miembros implicados en la configuración de la institución en sus momentos iniciales, tanto en el caso de la Comunidad de Madrid como en el de la Generalitat de Catalunya, aún siendo críticos en cuanto a sus contenidos y adecuación a un esquema de gestión, destacaron sus bondades en términos posibilistas y de ausencia de alternativas. Ello se puede interpretar considerando que la institución tendió a generar unas dinámicas que favorecieron su pervivencia, y en las que los precedentes iniciales sobre aquello que es apropiado marcaron decisiones futuras acordes, reforzando el sendero de dependencia establecido.

Siguiendo la clasificación propuesta por Mahoney (2000), este proceso de reproducción a lo largo de un sendero de dependencia también vino favorecido por el efecto de redistribución del poder interno que propició la institución “función pública autonómica”. Ante la práctica ausencia de presión política para su transformación, el ámbito quedó en manos de los núcleos de especialistas en la materia, principalmente técnicos superiores de administración general, que ocuparon posiciones clave en las unidades de función pública de las organizaciones autonómicas.

Desde esa posición, estos grupos, basaron buena parte de su poder en el conocimiento de las peculiaridades del sistema de función pública que habían definido. En otros términos, la *expertise* en la complejidad de los procedimientos operativos que acompañaban la institución, basados en esquemas de funcionamiento vinculados a la “función pública estatal”, constituía un recurso clave de este colectivo que se contraponía al poder de los representantes políticos ajenos a la materia (Baena del Alcázar, 1994). El caso de la Comunidad de Madrid es un claro ejemplo de esta dimensión del proceso de reproducción institucional, y desde esta perspectiva también

pueden interpretarse tanto las dificultades como los resultados efectivos que tuvieron las iniciativas modernizadoras emprendidas en la tercera etapa de desarrollo del sistema de función pública de la Generalitat de Catalunya.

En un plano más operativo, los mecanismos de reproducción reflejaron algunas de las diferencias que se habían establecido entre las instituciones “función pública estatal” y “función pública autonómica”. A modo de ejemplo, el menor corporativismo en las administraciones autonómicas, donde no se había generalizado una estructura de poder de los cuerpos similar a la existente en la Administración General del Estado, explicó que la reproducción de la “función pública autonómica” no se diese a través de este tipo de asociaciones o agrupaciones.

En la misma línea incidió la falta de tradición de las escuelas o institutos de administración pública autonómicos, desde donde se centralizó una parte importante de la formación continua de los empleados públicos pero sin invertir en procesos de socialización con la misma intensidad que en la Administración General del Estado. El hecho de que el Instituto Madrileño de Administración Pública (IMAP) no se crease hasta principios de 1997 resulta significativo para el caso de la Comunidad de Madrid. En la Generalitat de Catalunya, por el contrario, si bien la Escuela de Administración Pública de Catalunya (EAPC) era una de las instituciones recuperadas con el desarrollo de la autonomía y enlazando con la tradición iniciada a principios de siglo, su orientación formativa no contempló los procesos de socialización de los empleados públicos y la creación de “cultura organizativa” en la misma medida en que se realizaba en la Administración General del Estado. A ello se le sumó el pronto surgimiento de centros de formación continua de los empleados públicos de carácter departamental, orientados a colectivos específicos (como personal sanitario, docente o de la administración de justicia), que en muchos casos acabaron constituyendo su principal referente formativo y socializador inicial.

Los mecanismos de reproducción institucional que caracterizaron la “función pública autonómica” a lo largo del sendero de dependencia se vieron reforzados por el surgimiento de unos “rendimientos crecientes” o *increasing returns* que facilitaban la pervivencia de la institución. Estos “rendimientos crecientes” implicaban que, una vez tomada una opción sobre el sistema de función pública a desarrollar, los costes de cambiar a un modelo alternativo aumentaban de forma considerable con el paso del tiempo y a medida que se avanzaba por el sendero de dependencia (Pierson, 2000).

Siguiendo el modelo propuesto por Arthur (1994), para la “función pública autonómica” pueden identificarse los cuatro factores que inciden en la generación de dinámicas de rendimientos crecientes. El primero se refiere a los costes fijos o la inversión inicial realizada al tomar la opción de crear unos sistemas de función pública autonómicos replicando (aunque también condicionados por) el modelo vigente en la Administración General del Estado. Esta opción comportó la definición de unas estructuras de puestos de trabajo, de unas clasificaciones del empleo público y de unos mecanismos de selección y carrera administrativa, entre otros, que de forma combinada generaron una estructura que se auto-reforzaba, presentando importantes resistencias al cambio.

El segundo factor, los efectos de aprendizaje, destacaron en especial atendiendo a la complejidad de la estructura y procesos que conformaron los sistemas autonómicos de función pública, que los convirtió en un sector intensivo en conocimiento que requería

de una importante preparación, canalizada tanto a través de los institutos y escuelas de administración pública autonómicos como mediante la propia formación en el puesto de trabajo en las unidades especializadas. La importante inversión realizada en formación para capacitar a los especialistas en gestión de recursos humanos representaba, además de un incentivo para mantener el sistema vigente o introducir tan solo variaciones incrementales, un recurso de poder en manos de unos determinados grupos profesionales, tal como se comentó anteriormente.

En tercer lugar, los efectos de coordinación, comentados también en referencia a los procesos de reproducción institucional, incidieron de forma notoria en la generación de rendimientos crecientes en el sendero de dependencia. Estos efectos de coordinación implicaban que el conjunto de agentes vinculados a la gestión de recursos humanos en las administraciones autonómicas compartiesen unos referentes comunes que avanzaban en la misma dirección (aunque con distintas fases y a distintas velocidades). Estos conocimientos compartidos se generalizaron a través de las dinámicas de isomorfismo institucional comentadas (tanto de carácter mimético como coercitivas y por presión normativa), concretándose en la gestión de los procesos de traspasos de personal, la normativa autonómica promulgada en la materia o en el propio funcionamiento habitual de los sistemas de autonómicos de función pública.

Los efectos de coordinación se vieron incrementados, en este caso, tanto por el papel de la Administración General del Estado en la línea de homogenizar los modelos a través del ejercicio de la autoridad, como por la elevada interdependencia de los agentes implicados en un contexto en que sus actuaciones dependían de las emprendidas por los demás. Concreciones de ambos factores se encuentran en los recursos presentados por la Administración General del Estado a determinada normativa autonómica en la materia (tómese el ejemplo el caso de la primera ley catalana de función pública, la ley 4/1981, de 4 de junio), o en la secuencia de reproducción de determinadas iniciativas vinculadas a las retribuciones, a las relaciones laborales, o al impulso de sistemas de comunicación interna que se extendieron miméticamente entre administraciones autonómicas.

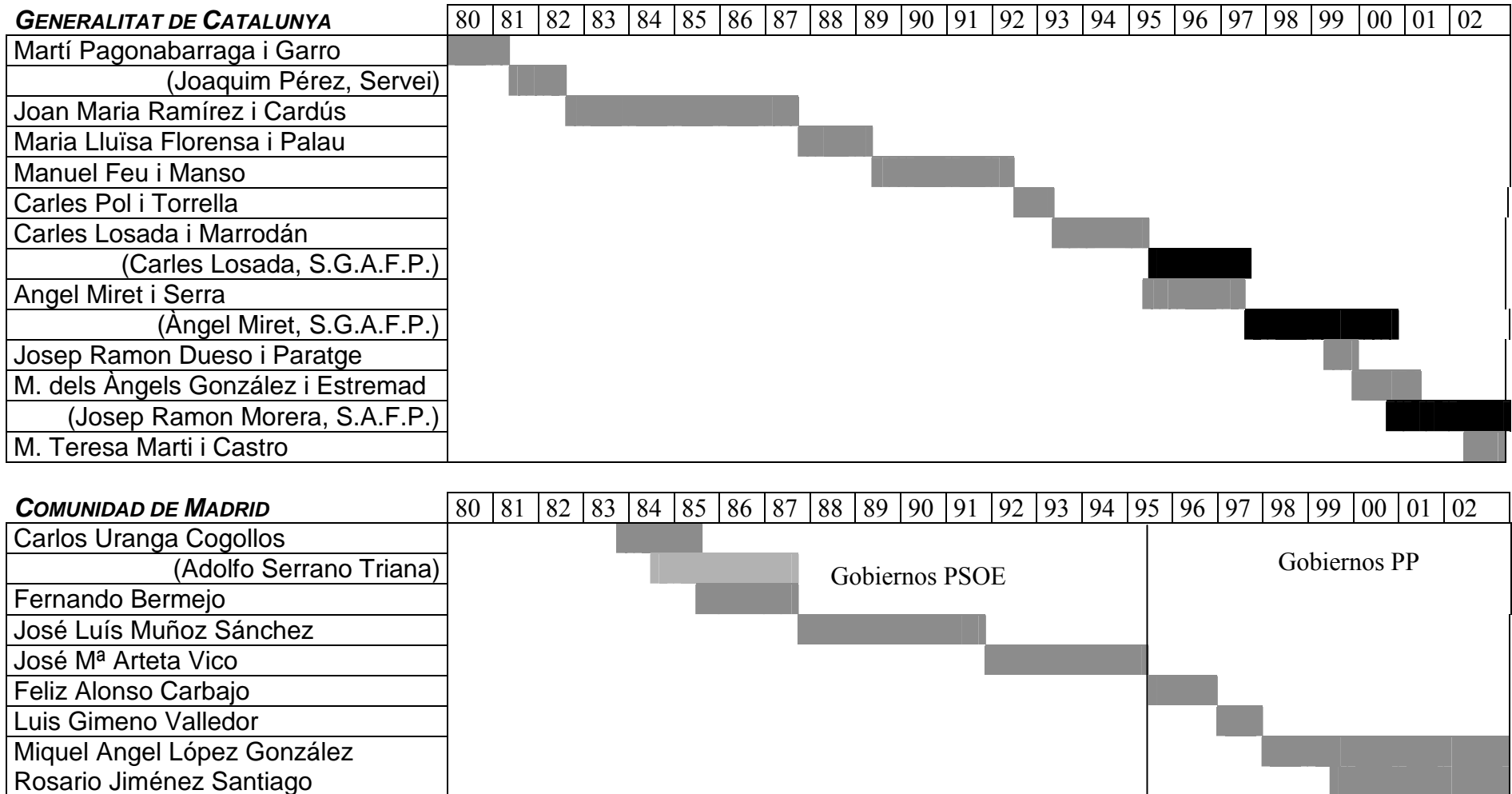
Como cuarto factor cabe señalar las expectativas adaptables, asociadas a los efectos de coordinación y a los efectos de aprendizaje, que también incidieron en la generación de rendimientos crecientes en la medida que facilitaron el ajuste de los objetivos y metas a los esquemas vigentes establecidos por la propia institución. En esta línea cabe apuntar los resultados de diversas entrevistas en las que los agentes vinculados a la función pública autonómica redefinían sus expectativas en la línea de limitar las posibilidades de modificar el sistema, cuestionando la oportunidad o conveniencia de alternativas viables para su transformación, y destacando las bondades del modelo vigente en términos pragmáticos y posibilistas.

El resultado combinado de estos cuatro factores vinculados a la generación de rendimientos crecientes en el sendero de dependencia permiten identificar la “función pública autonómica” como una institución que, en términos de Pierson, “*entail high fixed or start-up costs, and (...) involve considerable learning effects, coordination effects, and adaptive expectations*” de lo que resulta que “*established institutions generate powerful inducements that reinforce their own stability and further development*” (2000: 255).

El impacto de estos factores, además, vino favorecido por el contexto del sector público en el que se encontraba la institución “función pública autonómica” en la medida que se combinaban dos elementos añadidos. Por un lado los horizontes temporales relativamente cortos con los que operaban los principales agentes implicados. Ello suele asociarse a los ciclos electorales pero, tal como se puso de relieve en los dos estudios de caso considerados, la rotación en la dirección política de la organización suele ser más frecuente, incidiendo en la renovación de equipos directivos de las unidades de gestión de recursos humanos. Como fenómenos destacados de la relación de ambas esferas en cuanto a horizontes temporales cabe señalar como aquellos directivos con un perfil más político estuvieron menos tiempo al frente de las unidades vinculadas a la función pública, que por el contrario fueron predominantemente ocupadas por directivos con un perfil más técnico-profesional y especializado. Como resultado de la presencia de ambos perfiles, se registra una importante rotación de directivos al frente de las unidades centrales de función pública. Los ejemplos de la Comunidad de Madrid y de la Generalitat de Catalunya son significativos al efecto, tal como se refleja en el siguiente gráfico (gráfico VI.5).

Esta importante rotación propició que los principales agentes implicados en la configuración de la función pública autonómica tendiesen a desarrollar su actividad adecuándose a las dinámicas preexistentes en lugar de promover su transformación. Así, en la medida que percibieron un cambio de sendero de dependencia como una actuación que generaba elevados costes (y resistencias) a corto plazo y tan solo beneficios (e inciertos) a medio y largo plazo, resultaba más conveniente invertir en la continuación del modelo existente, con lo que contribuían a que éste continuase generando rendimientos crecientes. Ello no fue óbice, sin embargo, para la promulgación de importantes planes de modernización de la función pública, aunque en buena parte de los casos quedasen en un plano formal, sin importantes avances en su implementación y con menos resultados de los anunciados en los objetivos que planteaban.

Gráfico VI. 5: Los directivos de las unidades centrales de función pública de la Generalitat de Catalunya y de la Comunidad de Madrid.



Fuente: Elaboración propia a partir de los decretos de estructura y las entrevistas realizadas.

En contraposición a los horizontes temporales con que operan los agentes involucrados, el segundo elemento propio del contexto del sector público en el que se encuentra la institución y que favorece las dinámicas de rendimientos crecientes es la permanencia con la que se diseñan buena parte de las instituciones públicas. Como indica Pierson (2000), frente a la propensión al cambio de las instituciones vigentes en el sector privado, en el sector público predomina la vocación de permanencia en la medida que se pretende con ello reducir la incertidumbre política y promover la estabilidad, aportando una seguridad que favorece el funcionamiento del sistema en su conjunto. Esta apreciación resulta especialmente oportuna tanto en referencia al papel que jugó la función pública en el proceso de transición democrática como factor de estabilización del sistema como, en términos similares, la aportación de los sistemas autonómicos de función pública al proceso de consolidación política y expansión competencial de las comunidades autónomas.

La reserva constitucional y la legislación básica estatal en materia de función pública son ejemplos de los instrumentos incorporados a modo de obstáculos al cambio para apoyar esta vocación de permanencia con la que se diseñaron las instituciones para limitar y orientar los márgenes de discrecionalidad de los agentes implicados.

En la misma línea destaca la alta estabilidad de la normativa promulgada por las comunidades autónomas en la materia. La todavía hoy vigente Ley 1/1986, de 10 de abril, de la Función Pública de la Comunidad de Madrid, a pesar de las modificaciones realizadas en la normativa de rango inferior, es un buen ejemplo de estabilidad, incluso con los destacados cambios tanto en la formación política al frente del gobierno autonómico como dentro de los equipos directivos de las unidades centrales de función pública.

Por el contrario, en un entorno de estabilidad de la formación al frente de la Generalitat de Catalunya, se registran diversas modificaciones normativas en el ámbito de la función pública. Desde la incipiente Ley 4/1981, de 4 de junio, siguiendo un impulso inicial por dotarse de una institucionalidad propia, a la Ley 17/1985, de 23 de julio, resultado del impacto de la promulgación de la ley estatal en la materia. La modificación de esta norma autonómica con la Ley 4/1994, de 29 de junio⁴⁹, respondía al importante proceso modernizador que caracterizó la evolución de la función pública autonómica catalana durante su tercera fase de desarrollo, buscando tanto un impacto efectivo sobre las normas formales que regulaban el ámbito como el impacto simbólico asociado a la aprobación de una nueva ley para su regulación integral. Ello más que reflejar una verdadera implicación político-ideológica de la formación al frente del gobierno autonómico, que tampoco había desarrollado un discurso específico sobre la materia, obedecía a lógicas de poder internas a la administración autonómica que sí contaron con el apoyo político de las máximas instancias para desarrollar su estrategia. Debe recordarse, sin embargo, lo moderado de las modificaciones introducidas, además de lo limitado de los logros en cuanto a la aplicación efectiva del programa de modernización que las acompañaba, y que no consiguieron alterar de forma significativa el sendero de dependencia por el que se desarrollaba la institución.

⁴⁹ Y la posterior aprobación del 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.

El resultado del análisis del sendero de dependencia seguido por la “función pública autonómica”, desde la coyuntura crítica con la que se inició, pasando por las estrategias de aprendizaje y dinámicas de isomorfismo institucional con las que se configuró, y acabando por las secuencias de desarrollo del sendero y los mecanismos de reproducción institucional, permiten identificar una clara tendencia a la estabilidad y a la permanencia de la institución. Esta tendencia al mantenimiento se combina con una situación de ausencia de cambio, esto es, con el resultado de diversos intentos de modificación, por lo que se estimó oportuno incorporar las aportaciones del análisis de políticas públicas que permitiesen, a través de los estudios de caso, identificar los argumentos que explican las dificultades para cambiar la institución denominada “función pública autonómica”.

VI.3.4.- Valoración de la hipótesis planteada.

El análisis de la situación de partida de la configuración de la “función pública autonómica” permite identificar una coyuntura crítica que, a tenor de la evolución posterior, dio lugar al desarrollo de un sendero de dependencia que marcó la transformación posterior de la institución. Se valida así la primera parte de la segunda hipótesis planteada.

En cuanto a las variables clave para explicar la generación, permanencia y difusión de la institución, se revelaron esenciales el papel de los mecanismos de aprendizaje y las dinámicas de isomorfismo institucional que caracterizaron su configuración. El modelo de secuencia y los mecanismos de reproducción contribuyeron a explicar la tendencia a la estabilidad y permanencia registrada, además de ilustrar el papel jugado por determinados agentes que actuaron como vehiculadores de la institución. Ello implica validar la segunda parte de la segunda hipótesis planteada, aunque incorporando los elementos que matizan tanto el peso efectivo del contexto político-administrativo de partida como la forma en que se concretó la presión ejercida por la Administración General del Estado.

VI.4.- Los procesos de cambio y transformación de la institución.

La conceptualización del sistema de función pública de las comunidades autónomas como institución supone considerar que uno de sus rasgos definidores es la tendencia a la permanencia y a la estabilidad, lo que permite establecer unas “reglas del juego” que son interiorizadas por los agentes a modo de lógica de lo apropiado. Del análisis de los procesos de configuración y desarrollo de la institución se desprende la existencia de un sendero de dependencia que delimita la evolución de la “función pública autonómica”, cuyas modificaciones, especialmente a través de los mecanismos de reproducción institucional, tienden a reforzar y perpetuar el modelo vigente.

La consideración de estas variables desde la perspectiva neoinstitucionalista ha permitido ofrecer una visión de los procesos de permanencia y difusión de la institución que caracterizó los sistemas de función pública de las administraciones de las comunidades autónomas. Complementando esta aproximación se introduce la perspectiva del análisis de políticas públicas con un modelo centrado los factores que

incidieron en la falta de cambio en la orientación de las políticas vigentes o en la dificultad para mantener las iniciativas de impulsadas con ese objetivo.

Con este enfoque, el apartado se centra en las denominadas situaciones de cambio potencial, entendidas como aquellos momentos en los que se produce una alteración del equilibrio existente, ya sea por causas exógenas o endógenas a la propia administración analizada, y que potencialmente podrían promover o provocar un cambio substancial en el modelo de gestión, esto es, en los elementos constitutivos del sistema de función pública autonómico. Para ello se parte de una adaptación del modelo analítico propuesto por M. Barzelay (2000) a partir de las aportaciones de Kingdon (1984), Baumgartner y Jones (1993) y Levitt y March (1995), que se complementa con diversos elementos vinculados tanto al papel de los actores (emprendedores institucionales y *veto players*) como al de los procesos de elaboración de políticas públicas.

En un plano más conceptual, con esta aproximación se pretende completar el modelo analítico a partir de la combinación de ambas perspectivas para facilitar una aproximación integral al análisis de los procesos de creación, configuración y cambio de las instituciones, en este caso aplicándolo a los sistemas autonómicos de función pública.

VI.4.1.- Las situaciones de cambio potencial de la “función pública autonómica” por presiones exógenas.

Una vez identificado el carácter de institución de la “función pública autonómica” como un conjunto de elementos interrelacionados que tienden a auto-reforzarse a través de un sendero de dependencia, la aproximación a las políticas en materia de función pública permite identificar y destacar el papel de determinados agentes y procesos que dificultan la transformación del equilibrio vigente.

En este apartado se plantea la consideración de aquellos factores vinculados a situaciones de cambio potencial producidas por factores que se han considerado exógenos a la propia administración autonómica, y que potencialmente podrían comportar la alteración del equilibrio y de las dinámicas de funcionamiento existentes en el sistema de función pública.

Para su análisis se plantea la utilización del modelo compuesto antes citado, con especial atención a los procesos de conformación de la agenda política a través de la confluencia de los flujos de problemas, política y políticas para transformar la función pública autonómica. En este análisis resulta especialmente productiva la referencia a las aportaciones realizadas desde el enfoque neoinstitucionalista para interpretar los resultados observados.

Siguiendo este enfoque, un elemento previo a considerar es la distribución de competencias, con la reserva estatal de la normativa básica y de aspectos tan estratégicos como las retribuciones básicas, de la que se desprendía la capacidad de veto de la Administración General del Estado sobre determinadas iniciativas emprendidas por las administraciones autonómicas, actuando a modo de “*institutional veto player*”. De la combinación de la institución “función pública autonómica” y del tipo de

relaciones que se establecieron entre el Estado y las comunidades autónomas, resultó un esquema cognitivo que, proporcionando estabilidad y significado al comportamiento de los agentes, condujo a cierto tipo de inactividad por parte de las administraciones autonómicas en lo que a elaboración de políticas públicas específicas se refiere.

Este entramado se complementaba con la poca implicación por parte de la dirección política en la configuración del modelo de administración pública en general y de gestión de los recursos humanos en particular. En diversos apartados anteriores ya se ha comentado la disonancia entre la evolución de los cambios en la esfera política y los procesos de conformación de la institución que caracterizaba la función pública autonómica.

Se configuraba así un escenario en el que el ámbito de la función pública autonómica no contaba con un verdadero apoyo político, ni con una presencia destacada en los programas de modernización, ni tampoco con un cuerpo normativo planteado desde las necesidades de la realidad de estas organizaciones. La combinación de estos factores propició un escenario de baja potencialidad de cambio y el mantenimiento de las instituciones vigentes, cuya concreción se refleja en el proceso de desarrollo de los sistemas de función pública autonómicos, especialmente en aquellos momentos más propicios para que se produjese una alteración del equilibrio existente.

A partir de las condiciones que facilitan la confluencia de los tres flujos definidos por el modelo de Kingdon (1984), del análisis de la evolución de la “función pública autonómica” se desprenden por lo menos tres momentos de cambio potencial en los que podría surgir una *policy window* para que el tema entrase en la agenda política y progresase en el desarrollo de una política pública, a partir de presiones exógenas a las administraciones autonómicas. Los tres momentos destacados son: (1) el propio surgimiento de las administraciones autonómicas y la definición de sus sistemas de función pública, (2) el proceso de convergencia europea, a mediados de los años 90, que exigió la contención del déficit público y restringió las dinámicas de crecimiento de las administraciones públicas y (3) el proceso de ampliación competencial para las comunidades autónomas que habían seguido la vía del artículo 143 de la Constitución, en tanto que supuso un cambio cuantitativo (en volumen de personal) y cualitativo (en ámbitos de intervención pública autonómica) para dichas administraciones.

Con relación al primero de esos momentos, el propio contexto de referencia no favoreció que se considerase la reforma de la función pública como un “problema” o una “oportunidad política” para su incorporación a la agenda. Algunos países como Gran Bretaña o Estados Unidos (principalmente con durante las etapas que dieron lugar a los gobiernos conservadores de M. Thatcher y R. Reagan) apostaron por utilizar la reforma del sector público como un eje de debate público, lo introdujeron en sus campañas electorales y una vez ganadas las elecciones, en su agenda decisional. Consiguieron así instaurar una determinada visión de la reforma de la administración pública, con un marcado acento en la necesidad de reducir su tamaño e incrementar su eficiencia (Barzelay, 2000). En España, por el contrario, la diferente situación de partida, por el proceso de transición democrática, la creación de las bases de un modelo de Estado de Bienestar y la configuración de una nueva articulación territorial del Estado, propició que el tema de la reforma de la administración pública en general, y de la gestión de recursos humanos en particular, tan solo trascendiese, y de forma puntual, de los círculos profesionales especializados en la materia.

En este contexto, la situación inicial de las comunidades autónomas se caracterizó, en lo referente a la configuración de sus sistemas de función pública, por la situación descrita al comentar la coyuntura crítica y presentada gráficamente a través del denominado “pentágono de la función pública autonómica”. De las incertidumbres descritas en el “pentágono” se desprende que en esas etapas iniciales, las agendas políticas de los gobiernos autonómicos se centrasen en la expansión y consolidación de sus competencias y en la creación de su propio espacio dentro del nuevo Estado políticamente descentralizado, dejando en un segundo plano la reforma de la administración pública y de sus sistemas de función pública.

En esas condiciones, ni la opinión sobre el tema cobró especial relevancia para requerir una importante inversión de recursos (reconocimiento o flujo de problemas) ni la incipiente clase política autonómica se planteó una actuación específica en la materia (flujo de política). En el estudio de caso de la Comunidad de Madrid, aunque el tema de la función pública apareció en los discursos de investidura el presidente en las primeras etapas, ello se debía a una pronta visión finalista del proceso de crecimiento competencial de la autonomía y la consiguiente orientación a la obtención de resultados que la legitimasen en términos de eficacia y mejora de la gestión, pero sin una clara opción de cambio substancial del modelo vigente. Ello no se trasladó, por lo tanto, a una clara presión política por modificar el equilibrio existente en el sistema de función pública.

El surgimiento de la función pública autonómica pronto fue objeto de estudio, especialmente desde una perspectiva jurídica con una larga tradición (y casi monopolio) en la materia, pero propuestas se movieron en la línea de la institución vigente sin generar un modelo marcadamente alternativo (flujo de políticas). A ello cabe añadir la actitud del Estado orientada a controlar de cerca el proceso. Resulta significativo que cuando una autonomía se avanzó a la legislación estatal para regular, aunque parcialmente, su propia función pública, la respuesta no se hizo esperar. Es el caso de la primera ley de función pública de la Generalitat de Catalunya que fue inmediatamente recurrida por la Administración General del Estado, aunque el recurso fuese ganado por la administración autonómica.

El segundo momento con un importante potencial de cambio fue el proceso de convergencia europea, que a mediados de los años 90 exigió la contención del déficit público y transformó las dinámicas de crecimiento que habían caracterizado a las administraciones públicas. En esta situación se encontraron tanto el flujo de problemas, ante una urgencia que debía afrontarse para facilitar la incorporación plena a la Unión Europea, como el flujo de política, en la medida que los principales dirigentes autonómicos se concienciaron de la conveniencia de elaborar una respuesta acorde, presionados además desde la Administración General del Estado. El flujo de políticas, en este caso, se centró en cubrir la urgencia de controlar la evolución del gasto público, apuntándose tan solo acciones de carácter restrictivo con relación al sistema de función pública autonómico. Ejemplo de ello son los acuerdos de redimensionamiento que promovían la reducción de la plantilla de la Generalitat de Catalunya, de nuevo con criterios lineales, en la tercera etapa de su desarrollo, sin un cuestionamiento de carácter más profundo del sistema de función pública vigente.

En otros términos, la oportunidad de cambio ofrecida por la presión por contener el gasto público no se interpretó en términos de mejora del funcionamiento de la gestión de recursos humanos sino tan solo como un esfuerzo por frenar y revertir las tendencias incrementalistas seguidas hasta el momento. Las presiones que caracterizaron este segundo momento de potencial de cambio se tradujeron en la incorporación del tema de la contención del gasto (incluyendo la contención del crecimiento de las plantillas de personal) en la agenda decisonal, pero con una orientación de carácter básicamente reactivo que eludió profundizar en la transformación de los sistemas de función pública autonómicos.

El tercer momento de potencial de cambio apuntado se refería al proceso de ampliación competencial de las comunidades autónomas que habían seguido la vía del artículo 143 de la Constitución. Este proceso, que exigió la revisión de los respectivos estatutos de autonomía y supuso una destacada modificación de sus ámbitos de actuación especialmente con las transferencias en materia de sanidad y educación, comportó un espectacular crecimiento de las dotaciones de personal, además de su diversificación en cuanto a perfiles profesionales. La necesidad de adecuar las estructuras a las nuevas dimensiones y tipologías de personal constituyeron un problema claramente identificado y presente (flujo de problemas), que contaba además con el apoyo de la esfera política, consciente del salto cualitativo que suponía el cambio (flujo de políticas). Pero las unidades de función pública, con sus capacidades de desbordadas ante la avalancha de transferencias de personal que debían gestionar, difícilmente consiguieron formular alternativas orientadas a transformar los sistemas de gestión vigentes (flujo de políticas).

El resultado del proceso, sin embargo, con la incorporación de los nuevos colectivos de empleados públicos y con la presión ejercida por las sentencias del Tribunal Constitucional, favoreció la convergencia de los sistemas de función pública autonómicos, limando las diferencias de partida que registraban administraciones como la de la Comunidad de Madrid. Estos cambios se conciben como sobrevenidos a la actividad de las administraciones autonómicas, y por su propio origen e impacto, redundaron en el fortalecimiento de la institución vigente. En otros términos, la ampliación competencial, iniciada en 1994 pero con efectos tangibles sobre la plantilla a finales de la década de los noventa, vino a reproducir una situación semejante a la del inicio de las administraciones autonómicas, aunque esta vez con mayor experiencia y seguridad para afrontar el crecimiento. Sin embargo, el proceso se definió exógenamente, a partir del modelo de función pública vigente en la Administración General del Estado, cuya incidencia sobre las administraciones de las comunidades autónomas se hizo más notoria, favoreciendo la convergencia de sistemas autonómicos de función pública.

En definitiva, la falta de encuentro de los tres flujos de problemas, política y políticas, en estos tres momentos de mayor potencial de cambio vinculados a presiones externas no se tradujo en el surgimiento de políticas orientadas a transformar los sistemas de función pública autonómicos. Esta situación favoreció que la definición de estos sistemas, y de la institución que los caracterizaba, viniese definida exógenamente, en buena medida a través de la reproducción o el seguimiento del referente de la Administración General del Estado. Ello suponía dejar intactas las bases que caracterizaban la institución denominada “función pública autonómica”, así como sus dinámicas de configuración y sus mecanismos de reproducción institucional.

VI.4.2.- Las situaciones de cambio potencial de la “función pública autonómica” por presiones endógenas.

Complementando la aproximación anterior, en este apartado se centra la atención en aquellas situaciones de cambio potencial que se generaron por presiones endógenas, principalmente por cambios en los equipos políticos y directivos y por la actuación concreta de determinados emprendedores políticos. Esta aproximación conduce a destacar especialmente el papel de la pluralidad de actores que constituyen la *policy community* involucrada en la configuración y desarrollo de la función pública autonómica, así como en las iniciativas orientadas a su transformación.

Al considerar la red de actores implicados, un primer elemento a destacar es la consolidación de un subsistema político caracterizado un importante conocimiento de las especificidades de la función pública, no tanto por su dificultad técnica como por el complejo entramado jurídico vinculado. Este tipo de especialización marcaba la diferencia entre agentes internos que conocían “las reglas del juego”, como los miembros de las unidades centrales de la función pública, los profesionales vinculados a su gestión, en especial los cuerpos superiores de administración general, o las propias organizaciones sindicales presentes en las distintas organizaciones. A estos agentes de carácter interno cabía añadir, por su incidencia en momentos puntuales de la configuración de la “función pública autonómica”, a determinados colectivos académicos y profesionales, como departamentos universitarios, escuelas de negocios y empresas de consultoría, vinculados al ámbito de la gestión pública y de la gestión de recursos humanos.

Estos agentes conformaron una *network* caracterizada por la intensidad de relaciones entre sus participantes, por su elevada especialización y por su permanencia. Ello facilitaba la consolidación de las instituciones como reglas del juego compartidas por los presentes, en un entramado estable con pocas variaciones a lo largo del periodo analizado. Las diferencias entre los intereses presentes se complementaban con una elevada interdependencia entre los actores involucrados, con importantes asimetrías de poder pero sin que ningún agente consiguiese, de facto, establecerse como centro jerárquico con capacidad para determinar los procesos de políticas de función pública, a excepción de la Administración General del Estado que jugó un papel más que relevante. Las redes cognitivas y simbólicas constituyeron un recurso para dirimir los conflictos de poder, a modo de plasmación del concepto de institución como conjunto de elementos interrelacionados que tendían a auto-reforzarse, creando unos esquemas de referencia válidos y compartidos por el conjunto de actores implicados.

Otro de los rasgos de esta *network* fue la importante presencia de actores con capacidad de veto, especialmente del tipo “*partisan veto player*”, esto es, cuya capacidad no derivaba tanto de un reconocimiento formal como de las propias dinámicas del juego político. Ello se tradujo, entre otros, en un mayor grado de independencia de los colectivos organizados de empleados públicos y en una mayor dificultad para alterar los equilibrios existentes (en la medida que determinadas transformaciones requerían de amplios consensos).

En cuanto al debate político sobre el tema, tanto los representantes vinculados al gobierno como a la oposición facilitaron que la cuestión de la función pública autonómica apareciese en diferentes momentos en la agenda gubernamental. Tal como se apuntó en los casos analizados, tanto en la Comunidad de Madrid como en la Generalitat de Catalunya, la discusión sobre la gestión de los recursos humanos de la propia organización autonómica fue objeto de atención parlamentaria (con diversas resoluciones y mociones al respecto), pero con poca incidencia en el debate político. Lo que sí distingue ambos casos, sin embargo, es el énfasis en la regulación de la materia. Tal como se apuntó, el caso de la Generalitat registró una mayor actividad normativa, tanto por la propia línea ideológica de la formación al frente de su gobierno, con una voluntad expresa de dotarse de normas propias sobre gestión de recursos humanos, como por la incidencia de determinadas iniciativas orientadas a transformar el modelo.

La promulgación de normas para regular la materia, como las propias leyes autonómicas de función pública, no generaron un destacado debate más allá de la propia confrontación habitual entre las distintas formaciones políticas con representación parlamentaria. Esta configuración facilitó que se consolidase una *issue image* (Baumgartner and Jones, 1993) de la “función pública autonómica” con un importante componente técnico y especializado, alejada del debate público y con una limitada implicación de las más altas esferas políticas.

Dentro de este subsistema político, el *policy venue* (Baumgartner and Jones, 1993) experimentó importantes variaciones que tendieron, a lo largo del periodo analizado, a limitar el margen de actuación de la unidad central de función pública a diversos niveles. Por un lado con la incorporación de colectivos específicos (personal sanitario, docente, personal de justicia, policía autonómica, entre otros), que crearon sus propias unidades de personal para atender a sus especificidades. Por otro lado, y a nivel departamental, el desarrollo y consolidación de unidades específicas de gestión de personal con una estructura matricial, vinculadas orgánicamente a su Consejería y funcionalmente a la unidad central de función pública, acabaron limitando la capacidad de influencia efectiva de ésta última.

De esta forma el ámbito de gestión de la función pública se encontraba fragmentado, tanto conceptualmente como orgánicamente. Tanto la diversidad de unidades organizativas encargadas de la materia como la propia concepción o imagen asociada a esta división competencial, dificultaron el desarrollo de una estrategia integral de cambio de la gestión de recursos humanos en las administraciones autonómicas.

Resulta significativa, en esa línea, la fragmentación orgánica que se produjo en casos como el de la Comunidad de Madrid, donde se ubicaban en dos consejerías distintas la gestión de los recursos humanos y el ámbito de relaciones con las organizaciones sindicales y actores implicados en la función pública. Esta separación también se registraba, aunque dentro de la Secretaría de Administración y Función Pública, en el caso de la Generalitat de Catalunya. Estas modificaciones apuntaban a la redefinición de la *issue image* de la “función pública autonómica” a partir de la separación de los aspectos de carácter más operativo o técnico de aquellos más vinculados a la negociación e interacción con la red de agentes vinculados. Ello resulta especialmente significativo en la medida que muestra un cambio en la estrategia impulsada por la dirección de las administraciones autonómicas que, por ejemplo en las relaciones laborales de la Comunidad de Madrid, sí se tradujo en una nueva orientación. Sin

embargo, el tiempo transcurrido desde la aparición de estas modificaciones no permite identificar cambios significativos en la configuración de la institución “función pública autonómica”.

Siguiendo con el análisis de situaciones de cambio potencial generadas por presiones endógenas cabe apuntar las asociadas al cambio en la formación política al frente del gobierno autonómico. En el estudio de caso de la Comunidad de Madrid se ofreció una visión de este tipo de situaciones al analizar el acceso del Partido Popular al gobierno en las elecciones autonómicas de 1995. Esta situación de presión endógena por el acceso de un nuevo equipo directivo y político se combinó, además, con las presiones de carácter exógeno comentadas en el apartado anterior, como la incidencia de las nuevas transferencias resultantes de la reforma estatutaria o las que derivaban de un contexto de crisis económica y de restricción del gasto público vinculado al proceso de convergencia europea.

La traducción de este escenario en términos del modelo analítico definido por Kingdon (1984), se asocia al surgimiento de un cambio en el flujo de política con la nueva formación al frente del gobierno autonómico, aunque el tipo de discurso desarrollado pivotaba sobre el concepto de calidad de los servicios, con una orientación más cercana a la eficacia que a la mejora de la gestión de sus recursos humanos. En cuanto al flujo de problemas, el reconocimiento y relevancia del ámbito de la función pública se dio en términos de contención del crecimiento de la plantilla, asociado a la necesidad de contener el gasto público para el cumplimiento de los criterios de convergencia europea. Tampoco se desarrolló de forma efectiva un programa de transformación de la función pública, en clave de flujo de políticas, que buscara modificar de forma substancial las dinámicas internas de funcionamiento de la institución.

La configuración de la *issue image* del sistema de función pública estuvo condicionada por el surgimiento del discurso alrededor de la calidad, que actuó como valor-guía del proceso de modernización, acaparando atención y recursos tanto en los momentos iniciales del nuevo equipo de gobierno como durante buena parte de la legislatura. En el desarrollo de esta orientación se combinaban procesos de isomorfismo mimético (donde los referentes de comparación se encontraban en el sector privado), y de isomorfismo por presión normativa (donde determinadas empresas de consultoría establecían aquello que debía hacerse).

El reflejo orgánico de esta apuesta fue la creación de la Dirección General de la Calidad de los Servicios, al frente de la cual se situó a un directivo procedente del ámbito de la consultoría privada, que actuó realmente como emprendedor de políticas en este ámbito. La estructura de la Dirección General de la Calidad de los Servicios se completaba a partir de una escisión de los ámbitos de carácter más organizativo que anteriormente estaban adscritos a la Dirección General de la Función Pública. Esta última unidad, además, registró una importante inestabilidad durante este periodo, tanto por la rotación de los titulares del puesto de Director General (tres distintos en tres años) como por la alta variabilidad de la propia estructura (con un decreto de reestructuración por año), con lo que el referente central del *policy venue* (Baumgartner and Jones, 1993) tendió a perder peso relativo.

La no confluencia de flujos de problemas, política y políticas, la situación de la *issue image* de la gestión de recursos humanos ante el predominio de la orientación a la

calidad, y la debilidad relativa del *policy venue*, explican las dificultades para que se configurase una *policy window* encaminada a transformar las políticas de función pública en la Comunidad de Madrid. Tan solo se registraron variaciones en materia de incorporación de nuevos efectivos, asociadas a la contención del crecimiento de la plantilla, que no impidieron la continuidad en aspectos clave del sistema, como por ejemplo la negociación con las organizaciones sindicales o los procesos de gestión de los principales ámbitos de gestión (relaciones de puestos de trabajo, sistemas de carrera administrativa, procesos de informatización, entre otros).

La ausencia de cambio en las políticas y en la propia orientación del ámbito facilitó la consolidación de la institución vigente y, con ello, las dinámicas de funcionamiento del sistema de función pública. Con ello se explica cómo, a pesar del cambio en la formación política al frente de la Comunidad de Madrid, se produjese una clara línea de continuidad en lo que las políticas de función pública se refiere (Villoria, 2003).

Posteriormente, y como resultado de influencia de la institución “función pública estatal” a través de mecanismos como la operativización del proceso de transferencias asociado a la ampliación competencial o las sentencias del Tribunal Constitucional, se experimentó un cambio en las políticas de función pública que tendía a la convergencia con el modelo vigente en la Administración General del Estado y en buena parte de las administraciones autonómicas. Estos cambios se complementaron con el acceso de profesionales internos vinculados al ámbito a las máximas posiciones directivas de las unidades centrales de gestión de recursos humanos, consolidando una posición que habían estado asumiendo desde finales de la etapa anterior. Desde estas unidades se moduló el cambio que comportaba el nuevo escenario a través de una reorganización siguiendo una estrategia basada, a grandes rasgos, en diferenciar el ámbito correspondiente a la gestión de recursos humanos del ámbito de la negociación colectiva, pero sin alterar los elementos básicos del sistema de función pública que se estaba desarrollando.

En el caso de la Generalitat de Catalunya también se refleja, aunque de otro modo, el limitado impacto de las variaciones en la esfera político-ideológica sobre la configuración de la institución “función pública autonómica”. La ausencia de cambio político durante todo el periodo analizado permitió la consolidación del reparto de departamentos entre los dos socios que integraban la coalición al frente del Gobierno autonómico. Esta divisoria dio lugar a estilos diferentes en cuanto a desarrollo de la actividad en los campos respectivos pero no tuvo correspondencia en la aparición de diferencias substantivas en cuanto a la gestión de los recursos humanos se refiere. Tan solo se apuntaban matices, siempre dentro de la propia institución, en la manera de aplicar las “reglas del juego” en los distintos departamentos, independientemente de su adscripción a uno u otro partido. El propio cambio de adscripción de la unidad central de función pública de un departamento gobernado por *Convergència Democràtica de Catalunya* a otro controlado por *Unió Democràtica de Catalunya* (Departamento de Gobernación y Relaciones Institucionales) no impactó de forma significativa en las políticas promovidas, por lo menos hasta la actualidad dado lo reciente de la modificación.

Con ello se confirmaba como la variable de partido político de la coalición gobernante al frente de un departamento no era especialmente explicativa de la existencia de diferencias en cuanto a la gestión de sus recursos humanos. En contraposición, el

surgimiento de matices departamentales en cuanto a la concreción de la “función pública autonómica” en sus aspectos más operativos se explicaba más bien por la propia naturaleza de la actividad desarrollada en cada departamento que por su adscripción a una formación u otra de la coalición. Los procesos de reorganización y fusión departamental de las dos últimas etapas pusieron de manifiesto la existencia de estos matices en cuanto a la gestión de los recursos humanos. Estas ligeras diferencias se relacionaban con su mayor o menor permeabilidad a las influencias de los agentes externos con los que se relacionaban y a la propia actividad desarrollada para con ellos, así como por la existencia de un entramado de organismos externos vinculados que facilitasen ciertas dinámicas de trasvase tanto de prácticas como de cuadros profesionales y directivos.

En definitiva, la falta de direccionamiento político en las actuaciones emprendidas en materia de gestión de recursos humanos fue suplida por la propia institución “función pública autonómica”, que informaba a los agentes implicados sobre cómo actuar y sobre lo que se esperaba de ellos en cada situación. Con ello se generaba un esquema cognitivo y simbólico que consolidaba su vigencia, incrementaba su capacidad de resistencia al cambio y facilitaba su mantenimiento más allá de los condicionantes que explicaron su surgimiento.

Además de las situaciones de cambio potencial asociadas a la formación política al frente del gobierno de la comunidad autónoma, otras situaciones caracterizadas en términos de presión endógena son las producidas por agentes internos que actuaron como emprendedores políticos (*political entrepreneurs* en términos de Kingdon, 1984) o, en este caso, emprendedores institucionales (DiMaggio and Powell, 1991; Peters, 1999).

Un ejemplo de este tipo de situaciones de cambio potencial se definió para el caso de la Generalitat de Catalunya, en la primera mitad de los años noventa, con la llegada a los puestos directivos de la Dirección General de la Función Pública de un nuevo equipo con un perfil profesional netamente distinto al de sus precedentes. Se trataba de cuadros directivos que habían desarrollado su trayectoria profesional en el sector público básicamente dentro de la propia administración autonómica, a diferencia de sus predecesores que procedían de (y se habían socializado en) la Administración General del Estado. Los nuevos cuadros directivos no se centraron, por lo tanto, en el referente estatal sino que recibieron la influencia de las escuelas de negocios y la impronta de referentes del sector privado y de referentes administrativos internacionales, principalmente anglosajones en la línea del *new public management*. Con estos precedentes, los nuevos equipos cuestionaron el funcionamiento del sistema vigente desarrollando una *uncommon rationality* para la organización (Peters, 1999), planteando su revisión a partir de los nuevos modelos de referencia.

La situación de cambio potencial por presiones endógenas se vio favorecida por presiones exógenas como la introducción de importantes presiones para la reducción del gasto público en el contexto de convergencia europea o como el proceso de revisión del modelo de financiación autonómica, facilitado por la mayor capacidad de influencia de la coalición gobernante en la Generalitat de Catalunya sobre el Gobierno del Estado en el período 1993-2000.

En esta situación, desde la esfera política (y con ello en el flujo de política) se prestó una creciente atención a todo aquello vinculado con la gestión de la administración autonómica, modificando la *issue image* del ámbito de los recursos humanos. Ello se plasmó tanto a nivel parlamentario como en diversos acuerdos de Gobierno, que dieron paso a hasta tres grandes programas de modernización. Cabe apuntar que estos programas no tomaron como referente a la Administración General del Estado, sino que fueron resultado de una combinación de los enfoques propios de las estrategias modernizadoras de las administraciones públicas de diversos países del ámbito anglosajón y de la incorporación de elementos propios de la gestión del sector privado.

Este cambio de orientación se reflejó en las estructuras orgánicas, transformando el *policy venue* del ámbito con la adscripción de las unidades centrales de gestión de recursos humanos al Departamento de la Presidencia y la creación de una superestructura, la Secretaría General de Administración y Función Pública, encargada de aglutinar y dar una orientación integral a la estrategia de cambio.

Una concreción de esta estrategia se reflejó en la modificación de la normativa a distintos niveles, con resultados como la Ley 4/1994, de 29 de junio, de reforma de la legislación relativa a la función pública de la Generalitat, o las disposiciones sectoriales como el Decreto 123/1997, de 13 de mayo, por el que se aprueba el reglamento general de provisión de puestos de trabajo y promoción profesional de los funcionarios de la Generalitat de Catalunya. Estas reformas normativas se complementaron con la introducción de iniciativas concretas en distintos ámbitos de la función pública, como el impulso de un programa de evaluación del rendimiento, diversas modificaciones en los procesos de gestión de las Relaciones de Puestos de Trabajo o en los mecanismos de provisión y promoción profesional.

Este proceso puede definirse, siguiendo el modelo analítico planteado, en términos de situación de desequilibrio (Baumgartner and Jones, 1993), esto es, como una situación provisional de ruptura entre dos momentos de equilibrio parcial, con un elevado potencial de cambio. En ella, los cambios registrados en el flujo de problemas (Kingdon, 1984), con las constricciones del gasto público y el contexto político estatal, se combinaron con el flujo de políticas donde se había elaborado un cierto discurso, con una masa crítica de conceptos y debates con propuestas asociadas, que facilitaba la formulación de alternativas. Ello propició la introducción del tema en la agenda política, gracias también a un flujo de política apoyado en un discurso modernizador contextualizado con la participación en la gobernabilidad en el Estado y con los cambios en el marco de financiación. Los agentes que actuaban como emprendedores institucionales consiguieron ampliar el subsistema político, superando los círculos más especializados que, básicamente formados y socializados en la Administración General del Estado, habían monopolizado el debate hasta la fecha.

Sin embargo, aunque se introdujeron importantes modificaciones en los proyectos modernizadores de cara a mantener la tensión en el sistema y atraer la atención política sobre el tema, los emprendedores institucionales no contaron con el apoyo político sostenido necesario para consolidar su estrategia de cambio y conseguir resultados de mayor alcance. Paralelamente, la presión ejercida por los agentes contrarios a un proceso que reducía sus márgenes de actuación o que se apartaba de sus referentes sobre el ámbito de la gestión de recursos humanos, y que actuaron como *partisan veto players*, obligó a los emprendedores institucionales a obtener resultados tangibles,

precipitando una serie de disposiciones con pretensiones de cambio más modestas de lo inicialmente previsto. Su posición en el *policy venue*, además, tendió a diluirse cuando otros agentes, especialmente vinculados al Departamento de Presidencia y al Departamento de Economía y Finanzas, entraron en el ámbito de los programas de modernización.

A modo de balance, desde el análisis de las instituciones, la estrategia de transformación parecía adecuada en la medida que incidía tanto en las reglas formales como en los procesos de trabajo que se pretendían modificar a través de iniciativas de carácter más operativo. Sin embargo, las carencias en cuanto al impulso sostenido de estas iniciativas, la variabilidad de los programas de modernización (sin tiempo para demostrar sus resultados), así como la poca consideración otorgada a las interrelaciones que se habían fraguado en la etapa precedente entre normas, valores y procesos, limitaron el alcance efectivo del proyecto modernizador. Un proyecto que, aunque decayó con el cambio de los equipos directivos que lo impulsaron, dejó su impronta en la cultura organizativa a través en un discurso que incorporaba una orientación managerial y unos conceptos propios de los nuevos referentes introducidos.

En todo caso, la institución revelaba de nuevo su capacidad de resistencia, incluso ante iniciativas de transformación generadas internamente que pretendían modificar las políticas públicas desarrolladas en el ámbito de la gestión de recursos humanos. El papel de los agentes opuestos al cambio se reveló como un elemento explicativo clave, atendiendo a la propia naturaleza de la política pública objeto de estudio.

VI.4.3.- Valoración de la hipótesis planteada.

El análisis de las diferentes situaciones de cambio potencial, generadas tanto por presiones exógenas como endógenas, ha permitido ofrecer una imagen de los principales factores que inciden en el proceso y en sus resultados. Atendiendo a este análisis se valida la primera parte de la hipótesis, que planteaba la importancia de la interacción entre las dinámicas institucionales y las políticas públicas desarrolladas en materia de función pública para explicar la (ausencia) de cambio.

La segunda parte de la hipótesis se refería a las variables explicativas clave de los resultados de las iniciativas orientadas a transformar la orientación de las políticas de función pública. A partir del análisis de los dos tipos de situaciones de cambio potencial identificadas se ha destacado el papel de los agentes implicados, tanto los emprendedores políticos o institucionales que generaron presiones endógenas, modificando la *issue image* del tema o reforzando su posición en el *policy venue*, como los actores opuestos al cambio, que actuaron como *partisan veto players* con estrategias basadas en el propio carácter institucional que caracterizaba el sistema de función pública y que incidía en las políticas públicas emprendidas para su transformación. Atendiendo a este carácter de institución, con lo que implica de múltiples interrelaciones de auto-refuerzo entre sus elementos constitutivos (normas, valores, estructuras y procesos), se pueden interpretar las dificultades de confluencia de los flujos de problemas, política y políticas, y con ello los resultados de las iniciativas de cambio desarrolladas.

VI.5.- A modo de balance sobre el objeto y el modelo analítico: integrando la perspectiva neoinstitucionalista y el análisis de las políticas públicas.

De las conclusiones presentadas se derivan dos reflexiones para completar, a modo de balance, la investigación realizada. La primera se refiere al objeto de estudio, esto es, a la “función pública autonómica” como institución. La segunda se refiere al modelo analítico planteado a partir de la combinación de la perspectiva neoinstitucionalista y del análisis de políticas públicas.

Sobre el objeto de estudio de la investigación.

En cuanto al objeto de estudio, la “función pública autonómica”, del diagnóstico sobre sus dinámicas vinculadas a su surgimiento, configuración y evolución, se desprende una valoración de las dificultades para cambiar la orientación de las políticas públicas vigentes y la tendencia a la estabilidad y al ajuste tan solo incremental de la combinación de normas, valores, estructuras y procesos que rigen el funcionamiento de la gestión de recursos humanos.

De este diagnóstico se deriva que, ante la falta de un apoyo político sostenido a los agentes que actuaban como emprendedores institucionales, frente a las capacidades de los actores opuestos a su transformación con capacidad para actuar como *veto players*, las únicas reformas viables fueron aquellas que resultaban acordes con la institución vigente. En otros términos, las iniciativas de cambio con capacidad de llegar a ser aplicadas fueron aquellas que no incidían en el núcleo esencial de la institución que se ha denominado “función pública autonómica”.

Siguiendo esta línea argumental, si las únicas reformas viables fueron aquellas acordes con la institución vigente, tan solo cabría esperar cambios de carácter incremental en el sistema de función pública de las administraciones de las comunidades autónomas. Para que estos cambios resultasen en una mejora del ámbito de gestión resultaba esencial reconocer previamente las instituciones y comprobar hasta donde incidían en el desarrollo de las políticas públicas, identificando además las situaciones de cambio potencial, ya fuesen generadas a través de presiones exógenas o endógenas a la administración autonómica.

En esa labor resulta esencial el papel de los denominados emprendedores institucionales, como actores que, reconociendo las instituciones que constriñen su campo de actividad, son capaces de generar iniciativas de reforma con una estrategia acorde a la realidad institucional, que capitalice sus pautas de funcionamiento, reproducción y difusión, para introducir un cambio orientado a la mejora de los resultados del sistema.

De la aplicación del modelo analítico surge una reflexión para valorar el potencial de transformación de la institución analizada, siendo uno de los elementos esenciales su grado de institucionalización. Siguiendo el esquema de Tolbert y Zucker (1996), los estadios de desarrollo de la “función pública autonómica”, atendiendo a los resultados

de los estudios de caso de la Comunidad de Madrid y de la Generalitat de Catalunya, puede asociarse a la fase de “sedimentación”. En esta fase la “función pública autonómica” había conseguido consolidarse en el entramado institucional, independientemente de la permanencia de los agentes y las condiciones que actuaron en las fases anteriores. Ello se relaciona con el papel de los actores implicados, tanto por las dificultades de los agentes que pretendían transformar el modelo, como por la capacidad de resistencia de los colectivos que lo apoyaban, a los que se sumaban las presiones ejercidas desde la Administración General del Estado.

La consecución del estadio de “sedimentación” también se relaciona tanto con la capacidad de respuesta de la institución para mantener el funcionamiento del sistema de función pública de las administraciones autonómicas, como por su adecuación al contexto institucional en el que se ubicaba, es decir, a su coherencia con el resto de instituciones vigentes, que puede paliar en un momento determinado los bajos resultados obtenidos.

El hecho que la “función pública autonómica” alcanzase el estadio de “sedimentación” significa que consiguió un importante grado de consolidación como sistema de “reglas del juego” para gestionar los recursos humanos en las administraciones públicas de las comunidades autónomas. Sin embargo cabe destacar que su estabilidad y continuidad se explican también por la presión del referente “función pública estatal” y su capacidad para limitar el desarrollo de modelos alternativos (tanto a través de los traspasos como de la normativa básica o las sentencias del Tribunal Constitucional), además de por la fragilidad o falta de apoyo político sostenido de las iniciativas de transformación, tal como se desprende del análisis de las situaciones de cambio potencial.

Con ello se destaca el menor grado de institucionalización de la “función pública autonómica” frente a la “función pública estatal”, tanto por su trayectoria como por su incidencia sobre los agentes implicados y por sus mecanismos de reproducción institucional. La importancia de elementos como el limitado margen de maniobra para generar sistemas alternativos de función pública, a partir de la normativa y de las competencias que de ella se derivan, es uno de los aspectos que contribuyen a explicar el grado de institucionalización. El peso de los cuerpos de funcionarios, atendiendo a su grado de articulación y capacidad de intervención, junto con los procesos de formación y socialización desarrollados son otros elementos esenciales para entender el mayor grado de consolidación de la institución estatal.

De esta observación se desprende que, en la medida que la “función pública estatal” constriñe y direcciona, a través de diferentes mecanismos, la configuración de la “función pública autonómica”, ésta tenderá a mantener las líneas de evolución marcadas en el sendero de dependencia que ha desarrollado hasta el momento.

Esta configuración institucional se combina con la propia naturaleza de las políticas de función pública, un ámbito caracterizado por la complejidad del entramado de actores, que conforman una *network* intensa, con relaciones sistemáticas y continuas, con un alto grado de especialización y con una elevada interdependencia que facilita las acciones de resistencia y veto de las iniciativas emprendidas. Esta complejidad se debe, además, a uno de los rasgos caracterizadores del sistema de función pública autonómico como institución, esto es, al hecho de contar con múltiples elementos que se auto-refuerzan y actúan como anclajes que dificultan el desarrollo de las iniciativas para su

transformación, incluso en situaciones de cambio potencial. Esta caracterización del sistema de función pública implica poner la atención en los elementos constitutivos y en sus interrelaciones, permitiendo una reflexión más amplia para el diseño e implementación de estrategias de cambio, aunque su elaboración sería objeto de otra investigación.

Sobre el modelo analítico planteado en la investigación.

En este aparatado de balance también debe incluirse una referencia al modelo analítico planteado, trascendiendo de su aplicación a los estudios de caso. Uno de los objetivos planteados en la investigación era definir un modelo que contribuyese a enriquecer el instrumental analítico para el desarrollo de investigaciones en el ámbito de la Ciencia Política y de la Administración, aportando evidencia del potencial explicativo de las aproximaciones neoinstitucionalistas complementadas con elementos propios del campo del análisis de políticas públicas.

Con la combinación de ambas perspectivas se pretendía integrar el análisis de aquellos elementos de carácter más permanente y estructural, reflejados en las instituciones, con los elementos de carácter más dinámico propios del análisis de las políticas públicas, a partir de la consideración de las situaciones de cambio potencial de su orientación en un ámbito concreto.

La definición del objeto de estudio a partir de las instituciones que lo caracterizan orienta inicialmente el tipo de preguntas a realizar y de variables a considerar para describir sus procesos de configuración. La aplicación del modelo al objeto de estudio seleccionado ha permitido ofrecer una imagen tanto de los elementos que la componen (normas de distinto rango, estructuras orgánicas como plasmación formal de las prioridades y la importancia que se otorga al ámbito, procesos de trabajo que reflejan determinados valores, que a su vez también orientan la interpretación de las normas, entre otros) como, y más importante, de sus interrelaciones. A través de los conceptos incluidos en el modelo sobre los efectos del entramado resultante y de sus dinámicas de auto-refuerzo permiten identificar el surgimiento de una lógica de lo apropiado o esquema cognitivo compartido por los agentes implicados en el ámbito y que da cuenta tanto de su funcionamiento como de sus resultados.

Los conceptos del modelo vinculados a los procesos de formación y diseño de instituciones permiten destacar la importancia tanto de los antecedentes (a través de las dinámicas de sendero de dependencia y rendimientos crecientes), como el papel de los referentes del contexto y su incorporación a la configuración institucional (a través de dinámicas de isomorfismo institucional). Los estadios de institucionalización que consigue obtener el equilibrio resultante son el punto de partida para el análisis de sus procesos de transformación y cambio. Los conceptos incorporados al modelo desde la perspectiva neoinstitucionalista permiten destacar los procesos de ajuste institucional como variaciones de carácter incremental, a modo de innovaciones limitadas dentro de la institución, siguiendo las secuencias de desarrollo del sendero de dependencia y el papel de los mecanismos de reproducción institucional que tienen a reforzar y mantener la configuración vigente. Los procesos de ajuste institucional (dinamismo institucional) y los procesos de cambio brusco (siguiendo el modelo de equilibrios discontinuos) se

han presentado como concreciones para el análisis de los procesos de transformación de las instituciones.

Para complementar el estudio de las dinámicas de transformación, la introducción en el modelo de la perspectiva del análisis de políticas públicas permite identificar los factores vinculados a las acciones emprendidas para su modificación y al papel de los actores involucrados. A través de la caracterización de las situaciones de cambio potencial en la orientación de las políticas públicas, tanto generadas exógenamente como endógenamente a la organización analizada, se destacan los elementos de carácter más dinámico vinculados tanto a los procesos como a los agentes implicados.

En cuanto a los procesos, el modelo analítico plantea la combinación del análisis de las dinámicas de ajuste incremental de las instituciones con el análisis de las situaciones de cambio potencial a partir de la confluencia de los flujos de problemas, de política y de políticas en la configuración de una *policy window*, y la definición de la *issue image* del ámbito analizado como elementos que permiten identificar su capacidad para acceder a la agenda política y desarrollarse en actuaciones que transformen las dinámicas vigentes. En cuanto a los actores, el modelo analítico ha resaltado el papel clave de los denominados emprendedores políticos, asimilados a emprendedores institucionales, como agentes que promueven el cambio en el sistema analizado, y que se contraponen a los denominados *veto players* o actores con capacidad para detener el proceso de cambio, atendiendo a sus intereses, posición y recursos de poder en el seno del *policy subsystem* que configuran.

La complejidad del modelo resultante debe interpretarse en términos de incremento del utillaje conceptual que ofrece para desarrollar un análisis más cercano al objeto de estudio, con lo que se pretende extender su viabilidad analítica a otros ámbitos de actuación de las organizaciones públicas. La multiplicidad de conceptos incluidos, a partir del análisis sistemático que se deriva del modelo planteado, permite identificar las diferentes dimensiones que intervienen en el surgimiento, diseño y posterior modificación de la institución que caracteriza dicho objeto de estudio, atendiendo tanto a sus propias dinámicas de evolución como a las situaciones de cambio, generadas exógena o endógenamente, y a sus resultados e impactos.

La aplicación del modelo al análisis de los sistemas autonómicos de función pública ha permitido ilustrar su potencial analítico y explicativo, ofreciendo una interpretación complementaria de los procesos de configuración, desarrollo y transformación en uno de los ámbitos clave de nuestras administraciones públicas en unos momentos en que éstas experimentaban los cambios más espectaculares de su historia reciente.

En definitiva, con el modelo analítico planteado, la combinación del análisis de las instituciones y de las políticas públicas ha permitido ofrecer un instrumento para interpretar una realidad compleja, con múltiples dimensiones que se interrelacionan y se auto-refuerzan. Con la pauta de aplicación de los diferentes conceptos y los enlaces establecidos entre ambos enfoques se ha pretendido dar coherencia y sistematicidad al análisis para ofrecer una imagen más nítida del sistema que constituía el objeto de estudio.

Sobre una posible agenda futura de investigación.

A lo largo del proceso de elaboración de esta investigación se han abierto múltiples oportunidades de ampliar y diversificar su alcance y que, atendiendo a los objetivos y al planteamiento inicial, se optó por no desarrollar. Sin embargo suele decirse que una tesis no es sino el final de una etapa, importante eso sí, pero que debería dar paso a otra. Así, más que finalizar de forma conclusiva, la labor investigadora me ha permitido identificar nuevas vías de continuidad tanto para la ampliación del análisis de los sistemas de gestión de recursos humanos de las administraciones públicas como para la aplicación del modelo analítico a otros objetos de estudio dentro de la Ciencia Política y de la Administración. A tenor de ello se esboza en este apartado una posible agenda futura de investigación, a partir de las inquietudes y retos surgidos en relación tanto al objeto de estudio como al modelo analítico.

En lo que se refiere al objeto de estudio, la tesis ha significado un importante hito en la actividad investigadora que había desarrollado hasta la fecha en el campo de la gestión de recursos humanos en las administraciones públicas. Los resultados obtenidos me han facilitado un mayor y mejor conocimiento de las dinámicas de configuración de los sistemas de función pública autonómicos que considero oportuno de ampliar, en futuras investigaciones, tanto hacia el ámbito local como, y especialmente, hacia el ámbito estatal.

Las dinámicas institucionales y las políticas públicas desarrolladas en las administraciones locales, especialmente en aquellos municipios de mayores dimensiones, ofrecen un interesante campo a explorar para verificar la configuración y desarrollo de unas instituciones marcadas por sus referentes supralocales pero también con rasgos propios y anteriores, por ejemplo, al surgimiento de las comunidades autónomas.

En cuanto a profundizar el análisis en el entramado institucional y las políticas de función pública impulsadas en la Administración General del Estado, el interés reside especialmente en consolidar un conocimiento que facilite la posterior realización de estudios comparados con otras realidades administrativas de nuestro entorno de referencia. Los estudios sobre administraciones públicas comparadas, con destacadas aportaciones como las de Parrado (2002), J. Ziller (2001) o Farnham y Horton (2000), especialmente en el ámbito de la gestión de recursos humanos, constituyen todavía hoy un campo de estudio a desarrollar. Con el mismo enfoque comparado, me planteo abordar más en profundidad la realidad de las administraciones y de los recursos humanos del ámbito latinoamericano donde, aunque ya he tenido la oportunidad de realizar algunas aportaciones como las citadas en la presentación, queda todavía un campo de investigación muy amplio por cubrir. En este sentido cabe destacar las interesantes líneas de trabajo y proyectos impulsados por organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo en el ámbito de la reforma del servicio civil en América Latina, en especial por el hecho de incorporar en sus reflexiones y propuestas el papel de las instituciones.

Esta apreciación conecta con la segunda línea de continuidad de la investigación, referida en este caso a la mejora y adecuación del modelo analítico de cara a su aplicación a otros ámbitos de interés de la Ciencia Política y de la Administración. Las referencias al modelo incorporadas en este apartado de balance apuntan a su capacidad

descriptiva y analítica a partir de la integración de la perspectiva neoinstitucionalista con elementos propios del análisis de políticas públicas. Por ello, como posible vía de investigación a desarrollar se plantea su extensión a otros ámbitos de la actuación pública en los que se combine la existencia de unas instituciones, como elementos de carácter más estable, que cabe identificar, definir y analizar a partir de sus dinámicas de configuración, y elementos de carácter más dinámico, que cabe incorporar mediante los factores vinculados al análisis de políticas públicas.

Aunque el objeto considerado en esta investigación se ha analizado una situación de ausencia de cambio, el conjunto de elementos incorporados al modelo analítico permiten abordar ámbitos de actuación pública en los que se hayan registrado transformaciones destacadas, siguiendo la línea, por ejemplo, de las investigaciones realizadas por M. Barzelay (2000) sobre la reforma de las políticas de gestión pública.

El modelo analítico planteado, con el importante utillaje conceptual que, unido a la flexibilidad para modular su aplicación a una amplia variedad de objetos de estudio, constituye el referente para abrir nuevas vías de continuidad de la investigación. Dicha variedad y flexibilidad requieren, sin embargo, del desarrollo de un adecuado protocolo de análisis que preserve la sistematicidad y la coherencia al aplicar el modelo. Por las propias perspectivas incorporadas al modelo, resulta especialmente productiva su extensión a ámbitos como el de las políticas públicas sectoriales, en las que se desarrollan una serie de “reglas del juego”, susceptibles de ser aprehendidas mediante el análisis de las instituciones, y un conjunto de actuaciones impulsadas por distintos agentes que encajan con los elementos considerados desde la visión del análisis de políticas públicas.

A modo de ejemplo, y aprovechando que he tenido la ocasión de realizar diversas aportaciones sobre el ámbito, una línea de continuidad vinculada a la aplicación del modelo analítico se plantea con relación a las políticas de desarrollo del gobierno electrónico y de la administración electrónica y a las políticas de orientación al ciudadano de las administraciones públicas. Por su carácter transversal y por las diferentes arenas en que se concretan estas políticas, resulta esencial identificar tanto las instituciones vigentes que regulan la interacción entre los agentes implicados como las políticas públicas concretas impulsadas, a partir de la generación de situaciones de cambio potencial que puedan facilitar su extensión y consolidación en el funcionamiento de las administraciones públicas.

BIBLIOGRAFÍA.

ALBADALEJO CAMPOY, M.A. (1980): “Pasado, presente y futuro de la función pública española. Una propuesta de reforma” en *Cuadernos Económicos del ICE*, núm. 13.

ÁLVAREZ RICO, M. y GONZÁLEZ-HABA GUIADO, V.M^a. (1992): *Administración y función pública en España*. Libertarias – Prodhufi. Madrid.

AMSTRONG, M. (1999): *A Handbook of Human Resource Management Practice*. Koogan Page. London.

ARENILLA, M. (2000): *El proceso de modernización en las administraciones públicas. El caso de La Rioja*. Gobierno de la Rioja. Logroño.

ARENILLA, M. (1996): *La teoría de la Administración en Javier de Burgos desde sus escritos periodísticos*. IAAP. Sevilla.

ARENILLA, M. (1995): “La estructura de la Administración Pública. Análisis, Evaluación y Propuestas” en RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ, A. (dir.) (1995): *Los recursos humanos en las Administraciones públicas*. Tecnos. Madrid.

ARENILLA, M. (1993): *La negociación colectiva de los funcionarios públicos. Su tratamiento desde la Ciencia de la Administración*. La Ley. Madrid.

ARENILLA, M. (1991): *La modernización de la administración periférica*. MAP. Madrid.

ARTHUR, W.B. (1994): *Increasing Returns and Path Dependence in Economy*. University of Michigan Press. Ann Arbor.

AUCOIN, P. (1996): “Reforma administrativa en la gestión pública: paradigmas, principios, paradojas y péndulos” en BRUGUÉ, Q. y SUBIRATS, J. (selección de textos) (1996): *Lecturas de gestión pública*. INAP. Madrid.

AYALA ESPINO, J. (1999): *Instituciones y economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico*. Fondo de Cultura Económica. México.

BAENA DEL ALCÁZAR, M. (2000): *Curso de Ciencia de la Administración*. 4^a edición. Tecnos. Madrid.

BAENA DEL ALCÁZAR, M. (1994): *Curso de Ciencia de la Administración*. 3^a edición. Tecnos. Madrid.

BAENA DEL ALCÁZAR, M. (1984): *Estructura de la Función Pública y Burocracia en España*. IVAP. Oñati.

BAENA, M. y GARRIDO-PIZARRO, (1984) “La élite española y la presencia en ella de los burócratas” en *Documentación Administrativa*, n^o. 200.

BALLART, X. (2003): “Avaluació de polítiques i quadres de comandament a la Generalitat de Catalunya” en Fernández, A., Muñoz, X. y Sisternas, X. (coord.):

Informe Pi i Sunyer sobre l'Administració de la Generalitat de Catalunya. Fundació Carles Pi i Sunyer. Barcelona.

BALLART, X. (2001): *Innovación en la gestión pública y en la empresa privada*. Ed. Díaz de Santos, Madrid.

BALLART, X. y RAMIÓ, C. (2000): *Ciencia de la Administración*. Ed. Tirant Lo Blanc. València.

BALLART, X. y RAMIÓ, C. (1996) “Indicadores para el control de la gestión de personal” en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, nº5-6, enero-agosto 1996.

BALLESTEROS, A. (1989): “La función pública de las Comunidades Autónomas” en MARTÍN RETORTILLO, S. (1989): *Pasado, presente y futuro de las Comunidades Autónomas*. Instituto de Estudios Económicos. Madrid.

BANKS, J.S. and WEINGAST, B.R. (1992): “The Political Control of Bureaucracies Under Asymmetric Information” en *American Journal of Political Science*. Num. 36.

BAÑON, R. (1993): “La modernización de la Administración pública española. Balance y perspectivas” en *Política y Sociedad*, nº. 13.

BARZELAY, M. (2000): *The New Public Management. Improving Research and Policy Dialogue*. University of California Press. Berkeley.

BARZELAY, M. (1989): *Gestión pública estratégica, conceptos, análisis y experiencias: el caso IPIA*. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid.

BAUMGARTNER, F.R. and JONES, B.D. (1993): *Agenda and Instability in American Politics*. University of Chicago Press. Chicago.

BELTRÁN, M. (1997): “La formación y los empleados públicos” en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, nº 77-78, enero-junio de 1997.

BELTRÁN, M. (1994): “Política y administración bajo el franquismo: la reforma administrativa y los planes de desarrollo”. Working paper 1994/54 del Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones.

BELTRÁN, M. (1985): *Los funcionarios ante la reforma de la Administración*. CIS. Madrid.

BELTRÁN, M. (1977): *La élite burocrática española*. Fundación Juan March. Madrid.

BOIX, C.; LASHERAS, M.A. y RUIZ HUERTA, J. (1993): “Crecimiento económico y modernización institucional del sector público” en *Ekonomiaz. Revista Vasca de Economía*. nº 26 (1993).

BOYNE, G., JENQUINS, G. AND POOLE, M. (1999): “Human resource management in the public and private sectors: an empirical comparison” en *Public Administration*, Vol. 77, No. 2. 1999.

BREWSTER, C. (1995): "HRM: the European dimension" en STOREY, J. (1995): *Human Resource Management. A critical text*. Routledge. London.

BRUGÉ, Q. (1998): *Gestió pública i democràcia: de l'administració del vídeo a l'administració del xip*. Col·lecció Perspectiva núm. 8. Diputació de Barcelona. Barcelona.

BRUGUÉ, Q. y GOMÀ, R. (coord.) (1998): *Gobiernos locales y políticas públicas. Bienestar social, promoción económica y territorio*. Ariel. Barcelona.

BRUGUÉ, Q. y SUBIRATS, J. (1997): *Lecturas de gestión pública*. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid.

BRUNSSON, N. and OLSEN, J.P. (1993): *The Reforming organization*. Routledge. London.

BRYMAN, A. (1989): *Research methods and organization studies*. Hyman. London.

BRYMAN, A. and BURGESS, G. (eds.) (1994): *Analyzing qualitative data*. Routledge. London.

CANALES, J.M. (1986): *La Administración de la Segunda República. La Organización Central del Estado*. INAP. Madrid.

CASTELLS ARTECHE, J.M. (1987): *Proceso de construcción y desarrollo de la función pública autonómica*. INAP. Madrid.

CASTILLO BLANCO, F. (1995): "Las políticas de recursos humanos en las Administraciones públicas: Consideraciones jurídicas" en RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ, A. (1995): *Los recursos humanos en las Administraciones públicas*. Tecnos. Madrid.

COASE, R.H. (1994): *La empresa, el mercado y la ley*. Alianza. Madrid.

COHEN, M.; MARCH, J.G. y OLSEN, J.P. (1972): "A Garbage Can Model of Organizational Choice" en *Administrative Science Quarterly*, núm. 17.

COLLIER, R.B. and COLLIER, D. (2002): *Shaping the Political Arena. Critical Junctures, the Labour Movement and Regime Dynamics in Latin America*. University of Notre Dame. Notre Dame, Indiana.

COMUNIDAD DE MADRID (1988): *Comunidad de Madrid, 1983-1987*. Ed. Comunidad de Madrid. Madrid.

CONDE, C. (1995): "Las peculiaridades de las Comunidades Autónomas" en OLÍAS DE LIMA, B. (COORD.) (1995): *La gestión de recursos humanos en las administraciones públicas*. Editorial complutense. Madrid.

COSCULLUELA MONTANER, L. (1997): *Manual de derecho administrativo*. Civitas. Madrid.

- CRESPO, J. y PASTOR, G. (coord.) (2002): *Administraciones Públicas Españolas*. McGraw-Hill. Madrid.
- DEVINE, F. (1995): “Los métodos cualitativos” en MARSH, D. (1995): *Teoría y métodos de la Ciencia Política*. Alianza Editorial. Madrid.
- DiMAGGIO, P. (1991): “Constructing an Organizational Field as a Professional Project: U.S. Art Museums, 1920-1940.” en DiMAGGIO, P. and POWELL, W. (1991): *The New institutionalism in organizational analysis*. Chicago University Press. Chicago.
- DiMAGGIO, P. and POWELL, W. (1991): *The New institutionalism in organizational analysis*. Chicago University Press. Chicago.
- DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA (1987): Monográfico *La carrera administrativa: estudios* (nº210-211, mayo-septiembre).
- DOIG, J. W. and HARGROVE, E. C. (eds.) (1987): *Leadership and innovation : a biographical perspective on entrepreneurs in government*. Baltimore. Johns Hopkins University Press.
- DOWDING, K. (1995a) *The Civil Service*. Routledge. London.
- DOWDING, K. (1995b) *Preferences, institutions, and rational choice*. Clarendon. Oxford.
- DUNLEAVY, P. (1991): *Democracy, bureaucracy and public choice. Economic explanations in political science*. Harvester Wheatsheaf. New York.
- ECHEVARRÍA, K. (1995): *La paradoja de la Reforma Administrativa de las Comunidades Autónomas*. Papers ESADE, núm. 135. Marzo 1995.
- ECHEVARRÍA, K. (1993): *La Administración pública en la era del management*. Tesis Doctoral de la Universidad de Deusto. Bilbao.
- ECHEVARRÍA, K. (1989): “El cambio y la gestión del cambio en la Administración pública. Cambio Planificado versus Inercia Administrativa” en *Modernización Administrativa*. Instituto Vasco de Administración Pública. Oñati.
- ECHEVARRÍA, K. i LOSADA, C. (1993): *Institucions i mètodes per millorar el funcionament de l'administració pública*. Generalitat de Catalunya, Comitè Assessor per a l'Estudi de l'Organització de l'Administració. Barcelona.
- ELSTER, J. (1998): “A Plea for Mechanisms” in HEDSTROM, P. and SWEDBERG, R. (1998): *Social Mechanisms: An Analytical Approach to Social Theory*. Cambridge University Press. Cambridge.
- ENTRENA CUESTA, R. (1991) “El régimen estatutario de los funcionarios públicos como postulado constitucional” en *Estudios sobre la Constitución Española*. Tomo III. Civitas. Madrid.

ESCODÍN PALOP, V. M. (1986): “La consolidación de la función pública en las Comunidades Autónomas” en *Revista de Administración Pública*, núm. 110.

FARNHAM, D. and HORTON, S. (2000): *Human Resources Flexibilities in the Public Services. International Perspectives*. MacMillan. London.

FARNHAM, D. et al. (1996): *New Public Managers in Europe. Public Servants in Transition*. MacMillan. London.

FEIJOO, M.J. (1995): *El Personal al Servei de la Generalitat de Catalunya*. EAPC. Barcelona.

FÉREZ, M. (1995): “El sistema de mérito en el empleo público: principales singularidades y analogías respecto del empleo en el sector privado” en *Documentación Administrativa*, nº 241-242. (enero-agosto 1995).

FÉREZ, M. (1993): *La igualdad, el mérito y la capacidad en el acceso a la Función Pública (los casos de Estados Unidos, Francia y España)*. Tesis Doctoral. Universidad Autónoma de Barcelona.

FERMAN, B. and LEVIN, M.A. (1987): “Dilemmas of Innovations and Accountability: Entrepreneurs and Chief Executives” en *Policy Studies Review*, 7 (1), Autum.

FERNÁNDEZ CAVEDA, A. (1993): *La gestión integrada de recursos humanos*. Ediciones Deusto. Bilbao.

FERNÁNDEZ DÍAZ, J. (1997): “La Administración Autonómica en la España del futuro” en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, nº 7-8 (septiembre 1996-abril 1997).

FERRET, J. (1995): “Las singularidades de la formación de los funcionarios públicos” en *Documentación Administrativa*, nº 241-242. (enero-agosto 1995).

FERRET, J. (1997): “El sistema español de formación y selección de altos funcionarios” en SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, A. Y NÚÑEZ SANTOS, M^a T. (1997): *La función pública a debate. Actas del I Congreso Nacional de Función Pública*. Fundación Genesian y Fundación Educación y Futuro. Sevilla.

FILELLA, J. (1991): “Is There a Latin Model in the Management of Human Resources?”. *Personnel Review*, vol. 20, No. 6.

FLIGSTEIN, N. (1991): “The structural transformation of American Industry: An Institutional Account of the Causes of Diversification in the Largest Firms, 1919-1979.” en DIMAGGIO, P. and POWELL, W. (1991): *The New institutionalism in organizational analysis*. Chicago University Press. Chicago.

FLORENSA, M. (1994): “La Modernització de la Gestió Administrativa a la Generalitat de Catalunya” en *Autonomies*. núm. 18.

FLORENSA, M.L. y DE ALFONSO, A. (1980): “Algunas notas sobre función pública y autonomía de Cataluña” en *Cuadernos Económicos del ICE*, 1980/13.

FONDEVILA, J. (2000): *Constitución y empleo público. Estudio y propuestas en relación a un régimen jurídico común*. Comares. Granada.

FONDEVILA, J. (1990): “Nuevos aspectos sobre la naturaleza de las estructura orgánicas” en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 28.

FRIEDLAND, R. and ALFORD, R.R. (1991): “Bringing Society Back In: Symbols, Practices, and Institutional Contradictions” en DiMAGGIO, P. and POWELL, W. (1991): *The New institutionalism in organizational analysis*. Chicago University Press. Chicago.

FUNDACIÓ CARLES PI I SUNYER (1999): *L'Administració de la Generalitat de Catalunya*. Dossiers Documentals.

GALLEGRO, R.; GOMÀ, R. y SUBIRATS, J. (eds.)(2003): *Estado de Bienestar y Comunidades Autónomas: la descentralización de las políticas sociales en España*. Ed. Tecnos – Universitat Pompeu Fabra. Barcelona.

GALLEGRO, R.; GOMÀ, R. y SUBIRATS, J. (2002): *Els Règims Autònoms de Benestar. Polítiques i gestió públiques en les comunitats autònomes amb més nivell competència, 1980-2000*. Institut d'Estudis Autònoms. Barcelona.

GARCÍA GONZÁLEZ, M^a.N. y HERNÁNDEZ SANZ, J. (1999): *Relaciones de empleo, trabajo y seguridad social en el sector público*. Tecnos. Madrid.

GARCÍA LÓPEZ, J. Y ALVIRA MARTÍN, F. (1996): “Personal al servicio de las Administraciones públicas” en *Papeles de Economía Española*, nº 68, 1996.

GARMENDIA, J.A. (1994): *Tres Culturas: Organización y Recursos Humanos*. ESIC. Madrid.

GARRIDO FALLA, F. (2002): *Tratado de derecho administrativo*. Vol. I. Tecnos. Madrid.

GEDDES, B. (1994): *Politician's Dilemma. Building State Capacity in Latin America*. University of California Press. Berkeley, California.

GIMÉNEZ ABAD, M. (1996): “La función pública autonómica en el proceso de modernización del sector público” en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 45 (II).

GIMÉNEZ ABAD, M. (1982): “La función pública española en el marco de los estatutos de autonomía y de la LOAPA” en *Documentación Administrativa*, núm. 196.

GOMÀ, R. y SUBIRATS, J. (2003): “Les polítiques públiques de la Generalitat de Catalunya” en Fernández, A., Muñoz, X. y Sisternas, X. (coord.): *Informe Pi i Sunyer sobre l'Administració de la Generalitat de Catalunya*. Fundació Carles Pi i Sunyer. Barcelona.

- GOMÀ, R. y SUBIRATS, J. (coord) (2001): *Govern i polítiques públiques a Catalunya, 1980-2000*. Edicions UB i Servei de Publicacions de la UAB. Barcelona.
- GOMÀ, R. y SUBIRATS, J.(coord.) (1998): *Las Políticas Públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*. Ariel. Barcelona.
- GONZÁLEZ-HABA GUIADO, V. M. (1986): *Los funcionarios públicos ante el Estado de las Autonomías*. Diputación Provincial de Badajoz. Badajoz.
- GONZÁLEZ-HABA GUIADO, V. M. (1985): “La función pública local en el marco de la reforma burocrática española” en *Revista de Administración Pública*, núm. 107.
- GONZÁLEZ MARTÍNEZ, X.M. (1996): “Caracterización del empleo público en España” en *Presupuesto y Gasto Público*, 20/1996.
- GONZÁLEZ QUINZÁ, R. (1995): “Marco constitucional de la función pública: punto de partida necesario para alternativas laboralizadoras” en *Documentación Administrativa*, nº 243. (septiembre-diciembre 1995).
- GOODMAN, P.S. y KURKE, L.B. (1993): “Estudios sobre el cambio en las organizaciones: informe sobre el estado de la literatura” en RAMIÓ, C. Y BALLART, X. (1993): *Lecturas de Teoría de la Organización. Vol. II. La dinámica organizativa: las últimas tendencias en teoría organizativa*. MAP. Madrid.
- GOW, J.I. (1989): “Members’ Survey on theory, practice and innovation in public administration” en *Canadian Public Administration*. 32(3).
- GRAU, M. y MATEOS, A. (2002): *Análisis de políticas públicas en España: enfoques y casos*. Tirant Lo Blanch. Valencia.
- HALL, P. (1992): “The Movement from Keynesianism to Moneraism: Institutional Analysis and British Economic Policy in the 1970s” en STEIMO, S.; THELEN, K. and LONGSTRETH, F. (1992): *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Politics*. Cambridge University Press. Cambridge.
- HALL, P. and TAYLOR, R.C.R. (1996): “Political Science and the Three New Institutionalisms” in *Political Studies*, 44. No. 5 (1996).
- HARTLE, F. (1992): *Las competencias clave para una gestión integrada de los recursos humanos*. Bilbao. Ediciones Deusto.
- HARVEY, D. and BROWN, D.R. (1996): *An experimental approach to organization development*. Prentice-Hall. New Jersey.
- HELSEVIG, K. (1999): “La reforma administrativa de los sesenta y la transición democrática” en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 15, Mayo-Agosto.
- IMMERGUT, E.M. (1998): “The Theoretical Core of the New Institutionalism” en *Politics & Society*, Vol. 26, No. 1, March 1998. (p. 5-34).

IMMERGUT, E. (1992): "The Rules of the Game: The Logic of Health Policy-making in France, Switzerland, and Sweden" en STEIMO, S.; THELEN, K. and LONGSTRETH, F. (1992): *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Politics*. Cambridge University Press. Cambridge.

INAP (1997): *Jornadas sobre Ética Pública. Madrid, 15 y 16 de abril de 1997*. MAP. Madrid.

JEPPERSON, R.L. (1991): "Institutions, Institutional Effects, and Institutionalism" en DIMAGGIO, P. and POWELL, W. (1991): *The New institutionalism in organizational analysis*. Chicago University Press. Chicago.

JÍMENEZ ASENSIO, R. (1998): *Altos Cargos y Directivos Públicos. Un estudio sobre las relaciones entre política y administración en España*. IVAP. Oñati.

JÍMENEZ ASENSIO, R. (1995): "La función directiva en el sector público español: tipología de regímenes jurídicos de los directivos públicos" en *Documentación Administrativa*, nº 241-242. (enero agosto 1995).

JÍMENEZ ASENSIO, R. (1989): *Políticas de selección en la función pública española (1808 – 1978)*. INAP. Madrid.

JÍMENEZ ASENSIO, R. (COORD.) (2000): *Dret de la funció pública*. Fundació per a la Universitat Oberta de Catalunya. Barcelona.

JÓDAR, P.; ALÓS, R. Y JORDANA, J. (1999): "The modernization of public service employment relations in Spain since the transition to democracy" en BACH, S., BORDOGNA, L., DELLA ROCCA, G. y WINCHESTER, D. (eds.) (1999): *Public Service Employment Relations in Europe*. Routledge. London. (in print).

JORDANA, J. (1993): *Organitzacions d'interessos i xarxes de polítiques: cap a una resituació del paper de l'Estat*. Institut d'Estudis Socials Avançats. Barcelona.

JORDANA, J. (1996): "El Análisis de los Policy Networks: ¿Una nueva perspectiva sobre la relación entre Políticas Públicas y el Estado?" en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, nº 3 (mayo-agosto 1995).

JORDANA, J. y RAMIÓ, C. (2002a): "Trade Policy Institutions. A Comparative Analysis" en Delvin, R. and Estevadeordal, A. (eds.) (2002): *Regional Integration and Trade in the Development Agenda*. Brookings Institution. Washington.

JORDANA, J. y RAMIÓ, C. (2002b): "Diseños institucionales y gestión de la política comercial exterior en América Latina", *Documento de Trabajo, INTAL*, Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Buenos Aires.

JORDANA, J. y SANCHO, D. (eds.) (1999): *Políticas de telecomunicaciones en España*. Tecnos. Madrid.

JUNQUERA GONZÁLEZ, J. (1988): “Los gastos públicos de personal en los países de la Europa Comunitaria” en *Papeles de Economía Española*, nº 37, 1988.

KANTER, R.M., STEIN, B.A. and JICK, T.D. (1992): *The Challenge of Organizational Change*. MacMillan. New York.

KING, G.; KEOHANE, R.O. and VERBA, S. (1995): “The importance of research in Political Science” en *American Political Science Review*. Vol. 89, No. 2.

KING, G.; KEOHANE, R.O. and VERBA, S. (1994): *Designing Social Inquiry. Scientific Inference in Qualitative Research*. Princenton University Press. Princenton.

KINGDON, J. (1984): *Agenda, Alternatives and Public Policies*. Little Brown. Boston.

KISER, L. and OSTROM, E. (1982): “The Three Worlds of Action: a metatheoretical synthesis of institutional approaches” en OSTROM, E. (ed): *Strategies of Political Inquiry*. Sage. Beverly Hills.

KRASNER, S. (1984): “Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics” en *Comparative Politics*, núm. 16.

LANE, J.-E.(ed.) (1997): *Public sector reform. Rationale, trends and problems*. Sage. London.

LANE, J.-E.(1993): *The Public sector concepts, models and approaches*. Sage. London.

LANZARA, G.F. (1999): “Por que es tan difícil construir las instituciones” en *Desarrollo Económico*, vol 38, nº 152 (enero-marzo).

LATHAM, G.P. and WEXLEY, K. (1981): *Increasing productivity through performance appraisal*. Addison-Wexley. Massachusetts.

LEGGE, K. (1995): *Human Resource Management. Rethorics and Realities*. McMillan. London.

LEMAÎTRE, P. y BEGOUËN-DEMEAUX, J.F. (1990): *Práctica de organización en los servicios administrativos*. INAP. Madrid.

LEVI, M. (1997): “A model, a Method, and a Map: Rational Choice in Comparative and Historical Analysis”, in LICHBACH, M. I. and ZUCKERMAN, A. S. (1997): *Comparative Politics. Rationality, Culture, and Structure*. Cambridge University Press. Cambridge.

LEVITT, B. and MARCH, J.G. (1990): “Chester A. Barnard and the Intelligence of Learning” in WILLIAMSON, O. (1990): *Organisational Theory: From Chester Barnard to the Present and Beyond*. Oxford University Press. New York.

LINDBLOM, CH. E. (1992): *El proceso de elaboración de políticas públicas*. MAP. Madrid.

LINDENBERG, S. (1998): "The cognitive turn in institutional analysis: beyond NIE and NIS?" en *Journal of Institutional and Theoretical Economics* (JITE). Vol. 154. No. 4. December.

LLISET, F. y TORNOS, J. (1986): *La funció pública de les Comunitats Autònomes*. Escola d'Administració Pública de Catalunya. Barcelona.

LLORENTE, J. y POLO, C. (2002): "El entorno de la nueva gestión pública de personal en España" en CRESPO, J. y PASTOR, G. (coord.) (2002): *Administraciones Públicas Españolas*. McGraw-Hill. Madrid.

LOBO I GIL, R. (1999): "El restabliment de la Generalitat" en *Funció Publicació*, núm. 18, septiembre de 1999.

LONGO, F. (2003): "Revisió d'alguns elements clau de la situació de la funció pública a Catalunya" en FERNÁNDEZ, A., MUÑOZ, X. y SISTERNAS, X. (coord.): *Informe Pi i Sunyer sobre l'Administració de la Generalitat de Catalunya*. Fundació Carles Pi i Sunyer. Barcelona.

LONGO, F. (1996): *Políticos, directivos y sindicatos como actores de la gestión de recursos humanos en las administraciones públicas*. Papers ESADE, núm. 148. Julio, 1996.

LONGO, F. (1995): "Reforma del empleo público: Tótem y Tabú" en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*. nº 2 (enero-abril, 1995).

LONGO, F. (1991): "Una experiencia de cambio organizativo: los centros de gestores del Ayuntamiento de Barcelona" en *Jornadas para la Modernización de las Administraciones Públicas*. MAP. Madrid.

LÓPEZ CASASNOVAS, J.M. (1993): *Políticas salariales y de empleo en el sector público español*. Centro de Estudios sobre Economía Pública-Fundación BBV. Bilbao.

LÓPEZ GÓMEZ, J.M. (1995): *El régimen jurídico del personal laboral en las administraciones públicas*. Civitas. Madrid.

LOSADA, C. (1995): "Las especificidades de la gestión pública: implicaciones en la función directiva pública" en *Documentación Administrativa*, nº 241-242. (enero-agosto 1995).

LOSADA, C. y XIRAU, J. (1995): "Evaluación del desempeño. El plan de evaluación de recursos humanos de la Generalitat de Catalunya" en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, nº 2. (enero-abril 1995).

MAHONEY, J. (2000): "Path dependence in historical sociology" in *Theory and Society*, num. 29, 2000.

MALUQUER, J. (1999): "Nosaltres ho anàvem a fer millor" en *Funció Publicació*, núm. 18, septiembre de 1999.

MAS, J. y RAMIÓ, C. (1997): *La Auditoría Operativa en la práctica*. Marcombo Boixareu Eds. Barcelona.

MAP (1998): *Boletín Estadístico del Registro Central de Personal*. MAP (enero de 1998). Madrid.

MARCH, J.G. and OLSEN J.P. (1983): “Organizing Political Life: What Administrative Reorganization Tells us About Government” in *American Political Science Review*. Num. 77.

MARCH, J.G. and OLSEN, J.P. (1984): “The New Institutionalism: organizational factors in political life” en *American Political Science Review*, No. 78. Existe una versión traducida en MARCH, J.G. y OLSEN, J.P. (1993): “El Nuevo institucionalismo: factores organizativos de la vida política” en *Zona Abierta* 63/64.

MARCH, J.G. and OLSEN, J.P. (1989): *Rediscovering Institutions*. Free Press. New York.

MARCH, J.G. and OLSEN, J.P. (1996): “Institutional perspectives on political institutions” en *Governance*, No. 9.

MARCH, J.G. y SIMON, H.A. (1987): *Teoría de la organización*. Ariel. Barcelona.

MARSH, D. and RHODES, R.A.W. (eds.) (1992): *Policy Networks in British Government*. Clarendon Press. Oxford.

MARSH, D. and STOKER, G. (eds.) (1995): *Theory and methods in political science*. Macmillan. London.

MARTÍN MATEO, R. (1995): *Manual de derecho administrativo*. Trivium. Madrid.

MATAS, J. (2003): “Consellers, alts càrrecs i assessors de l’Administració de la Generalitat de Catalunya” en Fernández, A., Muñoz, X. y Sisternas, X. (coord.): *Informe Pi i Sunyer sobre l’Administració de la Generalitat de Catalunya*. Fundació Carles Pi i Sunyer. Barcelona.

MATAS, J. (1999): “Política i Administració a la Generalitat de Catalunya” en CAMINAL, M. y MATAS, J. (editors) (1999): *El Sistema Polític de Catalunya*. Madrid, Tecnos.

MATAS, J. (1995): *Alts càrrecs: Política i administració a la Generalitat de Catalunya*. Escola d’Administració Pública de Catalunya. Barcelona.

MAURI, J. (2003a): “Les retribucions” en Fernández, A., Muñoz, X. y Sisternas, X. (coord.): *Informe Pi i Sunyer sobre l’Administració de la Generalitat de Catalunya*. Fundació Carles Pi i Sunyer. Barcelona.

MAURI, J. (2003b): “L’ordenació del temps de treball” en FERNÁNDEZ, A., MUÑOZ, X. y SISTERNAS, X. (coord.): *Informe Pi i Sunyer sobre l’Administració de la Generalitat de Catalunya*. Fundació Carles Pi i Sunyer. Barcelona.

MAURI, J. (2003c): “Relacions laborals” en FERNÁNDEZ, A., MUÑOZ, X. y SISTERNAS, X. (coord.): *Informe Pi i Sunyer sobre l'Administració de la Generalitat de Catalunya*. Fundació Carles Pi i Sunyer. Barcelona.

MAURI, J. (1999): “La distribución de competencias en materia de función pública” *Autonomies*, núm. 24.

MAURI, J. (1995): “Problemas de la representación sindical y negociación colectiva en la función pública: convergencias y divergencias con el empleo privado” en *Documentación Administrativa*, nº241-242, enero-agosto de 1995).

MCCUBBINS, M.D.; NOLL, R.G. and WEINGAST, B.R. (1987): “Administrative Procedures as Instruments of Political Control” en *Journal of Law Economics and Organization*, n. 3.

MÉNY, Y. and THOENIG, J.C. (1992): *Las políticas públicas*. Ariel. Barcelona.

MENDOZA, X. (1990): “Técnicas gerenciales y modernización de la Administración pública en España.” en *Documentación Administrativa*, nº. 223.

MESA, A. (1991): “Datos de estructura y movilidad de los cargos de designación política en la Administración Autónoma Vasca (1980-1989)” en *Estudios sobre el Estatuto de Autonomía del País Vasco*. Tomo III. Instituto Vasco de Administración Pública. Oñati.

METCALFE, L. y RICHARDS, S. (1989): *La Modernización de la gestión pública*. INAP. Madrid.

MEYER, J.W. and SCOTT, W.R. (1992): *Organizational Environments. Ritual and Rationality*. Sage. London.

MEYER, J.W. and ROWAN, B. (1991): “Institutionalized organizations: formal structure as a Myth and Ceremony” in DIMAGGIO, P. and POWELL, W. (1991): *The New institutionalism in organizational analysis*. Chicago University Press. Chicago.

MOORE, M. (1995): *Creating Public Value. Strategic Management in Government*. Harvard University Press. Cambridge

MORERA, J.R. (2003): *L'evolució de l'Administració i la funció públiques a Catalunya. Un recorregut pels sistemes de gestió de la Generalitat, des de 1980 fins a 2002 i unes reflexions sobre el futur*. EAPC. Barcelona.

MOREY JUAN, A. (1980): “La carrera administrativa” en *Cuadernos Económicos del ICE*, núm. 13.

MUÑOZ MACHADO, S. (1987): *Derecho público de las comunidades autónomas*. Civitas. Madrid.

MUÑOZ MACHADO, S. (1979): “Sobre la burocracia de las Comunidades Autónomas” en *Documentación Administrativa*, núm. 182.

- NALDA, J.C. Y CARRILLO, E. (1993): “De la administración de personal a la gestión de capital humano” en *Política y Sociedad*, nº. 13.
- NIETO, A. (1997): “Condicionantes y determinantes de la Administración pública española histórica”. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 7-8.
- NIETO, A. (1996): *La nueva organización del desgobierno*. Ariel. Barcelona.
- NIETO, A. (1980): “La noche oscura de la función pública” en *Cuadernos Económicos del ICE*, núm. 13.
- NISKANEN, W.A. (1994): *Bureaucracy and public economics*. Edward Elgar cop. Aldershot.
- NORTH, D. C. (1991): *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge University Press. Cambridge.
- OCDE (1995): *Flexibilidad en la gestión de personal en la Administración Pública*. INAP. Madrid.
- OCDE (1991): *La Administración al servicio del público*. MAP. Madrid.
- OLÍAS, B. (2002): “Las Administraciones Públicas Españolas: balance y perspectivas” en CRESPO, J. y PASTOR, G. (coord.) (2002): *Administraciones Públicas Españolas*. McGraw-Hill. Madrid.
- OLÍAS, B. (ed) (2001): *La Nueva Gestión Pública*. Prentice Hall. Madrid.
- OLÍAS, B. (ed.) (1996): *Los Recursos Humanos en la Administración Pública*. Ed. de la Universidad Complutense. Madrid.
- OLSEN, J.P. and PETERS, G.P. (1996): “Learning from Experience?” en OLSEN, J.P. and PETERS, G.P. (eds.): *Lessons from Experience. Experimental Learning in Administrative Reforms in Eight Democracies*. Scandinavian University Press. Oslo.
- ORTEGA ÁLVAREZ, L. (1983): *Derechos sindicales de los funcionarios públicos*. Tecnos. Madrid.
- ORTÍZ DÍAZ, J. (1997): “Ética de la función pública” en SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, A. Y NÚÑEZ SANTOS, M^a T. (1997): *La función pública a debate. Actas del I Congreso Nacional de Función Pública*. Fundación Genesian y Fundación Educación y Futuro. Sevilla.
- OSTROM, E. (1991): “A Method of Institutional Analysis and an Application to Multiorganizational Arrangements” in KAUFMAN, F.X. (1991): *The Public Sector: Challenge for Co-ordination and Learning*. Walter de Gruyter. New York.
- OSTROM, E. (1990): *Governing the Commons: The evolution of institutions of collective action*. Cambridge University Press. Cambridge.

OSTROM, E. (1986): “An agenda for the study of institutions” en *Public Choice*, 48, p. 3-25. (1986).

PALLARÉS MORENO, M. y DELGADO MOLINA, J.M. (1980): “Burocracia y preautonomías” en *Cuadernos Económicos del ICE*, núm. 13.

PALOMAR OLMEDA, A. (2000): *Derecho de la Función Pública: Régimen Jurídico de los Funcionarios Públicos*. Dykinson. Madrid.

PALOMAR OLMEDA, A. (1997): *Planificación de los recursos humanos en el ámbito público*. McGraw-Hill. Madrid.

PALOMAR OLMEDA, A. (1995a): “La ordenación jurídica de los planes de empleo. Referencia al ámbito local” en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA)* nº 265, enero-marzo.

PALOMAR OLMEDA, A. (1995b): “Políticas sectoriales: el personal al servicio de los entes instrumentales, Sanidad, Seguridad Social y personal docente” en *Documentación Administrativa*, nº 243. (septiembre-diciembre 1995).

PAGANOBARRAGA, M. (1999): “Entrevista al primer Director General de la Función Pública de la Generalitat” en *Funció Pública*, núm. 18, septiembre de 1999.

PARADA VÁZQUEZ, J.R. (1997): *Derecho administrativo*. Marcial Pons. Madrid.

PARADA VÁZQUEZ, J.R. (1979): “Constitución, burocracia y Comunidades Autónomas” en *Documentación Administrativa*, núm. 182.

PAREJO ALFONSO, L. (2003): “Límites del desarrollo del Estatuto por las Comunidades Autónomas” en LINDE, E. y PÉREZ VAQUERO, J. (2003): *El Estatuto de la Función Pública a debate*. Colex. Madrid.

PAREJO ALFONSO, L. (Coord) (1994): *Manual de derecho administrativo*. Ariel. Barcelona.

PAREJO ALFONSO, L. (1991): “El modelo tipo de organización y función pública autonómica” en MARTÍN REBOLLO, L. (1991): *El futuro de las Autonomías Territoriales. Comunidades Autónomas. Balance y perspectivas*. Universidad de Cantabria. Santander.

PARRADO, S. (2002): *Sistemas administrativos comparados*. Colección Temas de Gestión y Administración Pública. Tecnos – UPF. Madrid.

PARSONS, D. W. (1995): *Policy Analysis. An introduction to the theory and practice of policy analysis*. Edward Elgar. Aldershot.

PÉREZ GÓMEZ, J.M. (1997): *Introducción al régimen jurídico de los funcionarios de las administraciones públicas*. Comares. Granada.

PERROW, CH. (1986): *Complex organizations: a critical essay*. McGraw-Hill. New York.

PETERS, B.G. (1999): *Institutional Theory in Political Science: The "New Institutionalism"*. Painter. London.

PETERS, G.B. (1998): "*The New Institutionalism and Administrative Reform: Examining Alternative Models*". Working Paper 1998/113 del Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones.

PETERS, G.B. (1992): "The policy process: an institutionalist perspective" in *Canadian Public Administration*, Vol. 35. N. 2 (summer 1992).

PIERSON, P. (2000): "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics". *American Political Science Review*, Vol. 94, N. 2, June 2000.

PIERSON, P. (1996): *Dismantling the welfare state? Reagan, Thatcher and the politics of retrenchment*. Cambridge. Cambridge University Press.

POWELL, W.W. (1991): "Expanding the Scope of Institutional Analysis" en DIMAGGIO, P. and POWELL, W. (1991): *The New institutionalism in organizational analysis*. Chicago University Press. Chicago.

PRATS I CATALÀ, J. (1995): "Los fundamentos institucionales del sistema de mérito: la obligada distinción entre función pública y empleo público" en *Documentación Administrativa*, nº 241-242. (enero-agosto 1995).

PRATS I CATALÀ, J. (1987): "Política, gestión y administración de recursos humanos en las Administraciones públicas" en *Documentación Administrativa*, nº 210-211. (mayo-septiembre 1987).

PRESSMAN, J. L. and WILDAWSKY, A. (1998): *Implementación: cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. Fondo de Cultura Económica. México.

QUIJANO DE ARANA, S. (1992): *Sistemas efectivos de evaluación del rendimiento: resultados y desempeños*. ESIC. Madrid.

RAMIÓ, C. (2003): "L'Administració de la Generalitat de Catalunya des d'uan perspectiva institucional: model d'organització, gestió de personal i innovació administrativa" en FERNÁNDEZ, A., MUÑOZ, X. y SISTERNAS, X. (coord.): *Informe Pi i Sunyer sobre l'Administració de la Generalitat de Catalunya*. Fundació Carles Pi i Sunyer. Barcelona.

RAMIÓ, C. (1999): *Teoría de la Organización y Administración Pública*. Ed. Tecnos-UPF. Madrid.

RAMIÓ, C. (1998): "Las Comunidades Autónomas: La Evaluación en España del Rendimiento de una Experiencia Singular de Descentralización" en *Agenda. Revista de Gobierno y Políticas Públicas*, núm. 1.

RAMIÓ, C. (1997): *Poder i conflicte a les organitzacions públiques*. Servei de Formació de la Diputació de Barcelona. Barcelona.

RAMIÓ, C. (1997): *Memoria de Oposición a una plaza de TU del Área de Conocimiento de Ciencia Política y de la Administración*. Universidad Pompeu Fabra. Barcelona.

RAMIÓ, C. (1995): *Teoría y práctica del cambio organizativo en la administración pública*. Universitat Autònoma de Barcelona. Bellaterra.

RAMIÓ, C. (1991): “Estudio de una política de reorganización administrativa” en *Documentación Administrativa*, núm. 224-225.

RAMIÓ, C. y BALLART, X. (1993): *Lecturas de Teoría de la Organización. Vol. II. La dinámica organizativa: las últimas tendencias en teoría organizativa*. MAP. Madrid.

RAMIÓ, C.; MAS, J. y SANTOLÀRIA, J. (1999): “L'Impacte de les Noves Tecnologies de la Informació a l'Administració Pública” en SALVADOR, E. (coord): *Catalunya y la Societat de la Informació*. Ed. Proa. Barcelona.

RAMIÓ, C. y SALVADOR, M. (2002): “Servicio Civil en América Latina: reflexiones y propuestas tentativas” en *Prospectiva*, Año 8, Número 22.

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. y GALLEGO, R. (2002): *Veinte años de autonomías en España. Leyes, políticas públicas, instituciones y opinión pública*. CIS. Madrid.

RAMIÓ, C.; ALCOVER, E. y SALVADOR, M. (1997): “Mimetismo, clientelismo e innovación en las Administraciones Autonómicas” en FUNDACIÓN ENCUENTRO (1997): *Informe España 1996. Una interpretación de su realidad social*. CECS. Madrid.

REED, M. and HUGHES, M. (1992): *Rethinking organization: new directions in organization theory and analysis*. Sage. London.

ROBERTS, N.C. and KING, P.J. (1996): *Transforming public policy: dynamics of policy entrepreneurship and innovation*. Ed. Jossey-Bass. San Francisco.

RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ, A. (dir.) (1995): *Los recursos humanos en las Administraciones públicas*. Tecnos. Madrid.

SAINT-MARTIN, D. (1998): “The new managerialism and the policy influence of consultants in government: an historical-institutionalist analysis of Britain, Canada and France” en *Governance*, Vol. 11, No. 3. 1998.

SALA FRANCO, T. (1989): *Incidencia de la legislación laboral en el marco de la función pública*. INAP. Madrid.

SALA FRANCO, T. y ROQUETA BUY, R. (1995): *Los derechos sindicales de los funcionarios públicos*. Tirant lo Blanch. Valencia.

SALGADO MENDEZ, E. (1990): "Contenidos económicos de la negociación colectiva en la Administración del Estado" en *Presupuesto y Gasto Público*, 2/1990.

SALVADOR, M. (2002): Comunidades Autónomas y orientación al ciudadano: el análisis de los "puntos de encuentro" en SUBIRATS, J. y GALLEGO, R. (2002): *Veinte años de autonomías en España. Leyes, políticas públicas, instituciones y opinión pública*. CIS. Madrid.

SALVADOR, M. (1997): *Polítiques de Funció Pública: L'avaluació dels recursos humans*. Escola d'Administració Pública de Catalunya. Barcelona.

SANCHEZ MORÓN, M. (2001): *Derecho de la Función Pública*. Tecnos. Madrid.

SANCHO, D. (1999): *Política pública y telecomunicaciones. Diseños institucionales y políticas regulativas de la telefonía móvil*. Tesis doctoral. Departamento de Ciencias Políticas de la Universitat Pompeu Fabra. Barcelona.

SANZ MENÉNDEZ, L. (1997): *Estado, ciencia y tecnología en España: 1939-1997*. Alianza. Madrid.

SAZ, S. (1995): "La laboralización de la función pública: del contrato laboral para trabajos manuales al contrato de Alta Dirección" en *Documentación Administrativa*, nº 243. (septiembre-diciembre 1995).

SCHARPF, F. (1997): *Games Real Actores Play. Actor-Centred Institutionalism in Policy Research*. Boulder. Westview.

SCOTT, W.R. (1995): *Institutions and Organizations*. Sage. Thousand Oaks.

SELZNICK, P. (1984): *Leadership in Administration. A sociological interpretation*. University of California Press. Berkeley.

SERRANO DE TRIANA, A. (1987): "Carrera administrativa y función pública autonómica" en *Documentación Administrativa*, nº 210-211. (mayo-septiembre 1987).

SGCD (1999): *Memoria Justificativa del Anteproyecto de Ley del Estatuto Básico de la Función Pública*. Secretaría General del Congreso de los Diputados - Dirección de Estudios y Documentos. Madrid.

SHAFRITZ, J.M.; HYDE, A.C. and RESENBLOOM, D.H. (1986): *Personnel Management in Government. Politics and Process*. Marcel Dekker. New York.

SHEPSON, K. (1989): "Studying institutions: some lessons from the rational choice approach" en *Journal of Theoretical Politics*. nº 1 (2).

SINGH, J.V.; TUCKER, D.J. and MEINHARD, A.D. (1991): "Institutional Change and Ecological Dynamics" en DIMAGGIO, P. and POWELL, W. (1991): *The New institutionalism in organizational analysis*. Chicago University Press. Chicago.

- SISTERNAS, X. (1998): *Gestió de Recursos Humans per a uns Ajuntaments eficaços*. Diputació de Barcelona. Barcelona.
- SISTERNAS, X. (1998): “Formació, aprenentatge i canvi organitzatiu en els governs locals” en *Revista de Serveis Personals Locals*. CIFA. nº 8.(maig, 1998).
- SISTERNAS, X. (1996): “¿Que gestión de recursos humanos para una Administración pública en cambio?” en *Asociación Española de Directores de Personal (AEDIPE)*.
- STEIMO, S.; THELEN, K. and LONGSTRETH, F. (1992): *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Politics*. Cambridge University Press. Cambridge.
- SUBIRATS, J. (1995): “Gobernar Cataluña: ¿con qué Administración?”. *El País*, 17 de noviembre de 1995.
- SUBIRATS, J. (1994): *Policy instruments, public deliberation and evaluation processes*. Working paper del Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones.
- SUBIRATS, J. (1992): *Un problema de estilo. La formación de políticas públicas en España*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid.
- SUBIRATS, J. (1991): “El papel de la burocracia en el proceso de determinación e implementación de las políticas públicas” en *IVAP. Anuario de Jornadas 1989-1990*. Instituto Vasco de Administración Pública. Oñati.
- SUBIRATS, J. (1990): “*Modernizing the Spanish Public Administration or reform in disguise*”. Working paper 20/1990 del Institut de Ciències Polítiques i Socials.
- SUBIRATS, J. (1989): *Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración*. Ministerio de Administraciones Públicas. Madrid.
- SUBIRATS, J. y GALLEGO, R. (eds.) (2002): *Veinte años de autonomías en España: leyes, políticas públicas, instituciones y opinión pública*. Centro de Investigaciones Sociológicas. Madrid.
- SUBIRATS, J. y RAMIÓ, C. (1996): “Los aparatos administrativos de las Comunidades Autónomas (1980-1995): Entre el mimetismo y la diferenciación. *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 45.
- STINCHCOMBE, A. (1968): *Constructing Social Theories*. University of Chicago Press. Chicago.
- TARROW, S. (1995): “Bridging the quantitative-qualitative divide in Political Science” en *American Political Science Review*. Vol. 89, No. 2.
- THELEN, K. (1999): “Historical Institutionalism in Comparative Politics” en *Annual Review of Political Science*. Vol. 2, 1999.

THELEN, K. y STEINMO, S. (1992): “Historical Institutionalism in Comparative Politics” en STENIMO, S.: THELEN, K. y LONSTRETH, F. (eds.): *Structuring Politics: Historical institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge University Press. Cambridge.

TOLBERT, P.S. and ZUCKER, L.G. (1996): “The Institutionalization of Institutional Theory” en CLEGG, S.R., HARDY, C. and NORD, W.R. (eds): *Handbook of Organization Studies*. Sage. London.

TORNOS, J. (1983): “La función pública en las Comunidades Autónomas (condicionantes previos y marco normativo de la potestad legislativa autonómica)” en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 7.

TSEBELIS, G. (2002): *Veto Players. How Political Institutions Work*. Princeton University Press. Princeton, New Jersey.

VILLAR, F. (1997): “La política de recursos humanos en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1997” en *Presupuesto y Gasto Público*, 19/1997.

VILLAR PALASÍ, J.L. (1974): “Diez años de la Ley de Funcionarios” en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 2, julio – septiembre de 1974.

VILLORIA, M. (2003): “La función pública de la Comunidad de Madrid” en *El Derecho Público de la Comunidad de Madrid*.

VILLORIA, M. (1999): “El papel de la burocracia en la transición y consolidación de la democracia española: primera aproximación” en *Revista Española de Ciencia Política*. Volumen 1, Núm. 1. Octubre de 1999.

VILLORIA, M. y DEL PINO, E. (1997): *Manual de Gestión de Recursos Humanos en las Administraciones Públicas*. Tecnos. Madrid.

VILLORIA, M. e IGLESIAS, A. (2000): “Programas de reorganización y modernización administrativa: marco teórico y análisis de caso” en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 56.

WADDOCK, S.A. and POST, J.E. (1991): “Social Entrepreneurs and catalytic change” in *Public Administration Review*. 51(5). September-October.

WEAVER, R.K. and ROCKMAN, B.A. (eds.) (1993): *Do institutions matter? government capabilities in the United States and abroad*. Brookings Institution cop. Washington.

WEIMER, D. L. (1992): *Policy Analysis. Concepts and Practice*. Prentice-Hall. Englewood Cliffs.

WEIR, M. (1992): “Ideas and the politics of bounded innovation” en STENIMO, S.: THELEN, K. y LONSTRETH, F. (eds.): *Structuring Politics: Historical institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge University Press. Cambridge.

WILLIAMSON, O.E. (1985): *The Economic Institutions of Capitalism*. Free Press. New York.

WOLCOTT, H.F. (1990): *Writing up qualitative research*. Sage. Newbury Park, California.

XIRAU, J. (2002): “Noves institucions per millorar la gestió” ponencia presentada en *el I Congrés Català de Gestió Pública*, Barcelona (www.congres.lluert.net).

ZILLER, J. (1993): *Administrations comparées. Les systèmes politico-administratifs de l'Europe des Douze*. Montchrestien. Paris.

ZILLER, J. (2001): “European Models of Government: a Patchwork with Missing Pieces?” en *Parliamentary Affairs*, num. 54, 1.

Instituciones y políticas públicas en la gestión de los recursos humanos de las Comunidades Autónomas.

ANEXO 1: ENTREVISTAS REALIZADAS.

ENTREVISTAS INFORMATIVAS DE PRIMER NIVEL.

	Nombre	Cargo/referencia	Nº.
1	Maria Lluïsa Florensa	D.G. Funció Pública Generalitat entre 8/1987 y 4/1989	3
2	Manuel Feu i Manso	D.G. Funció Pública Generalitat entre 4/1989 y 6/1962	1
3	Carles Pol i Torrella	D.G. Funció Pública Generalitat entre 6/1962 y 3/1993	1
4	Carles Losada i Marrodán	D.G. Funció Pública Generalitat entre 3/1993 y 4/1995 Sec. G. Admin. i Funció Pública entre 4/1995 y 7/1997	2
5	Angel Miret i Serra	D.G. Funció Pública Generalitat entre 4/1995 y 7/1999 Sec. G. Admin. i Funció Pública entre 7/1999 y 9/2000	2
6	Josep Ramon Dueso	D.G. Funció Pública Generalitat entre 3/1999 y 12/1999	2
7	Josep Ramon Morera	Sec. d'Admin. i Funció Pública desde 8/2001 - actual	3
8	M. Teresa Marti	D.G. de Rel. Fun. Púb. Generalitat entre 2/2002 - actual	1
9	Fernando Bermejo	D.G. Función Pública Com. de Madrid entre 6/1985 y 9/1987	1
10	Jose Luís Muñoz	D.G. Función Pública Com. de Madrid entre 9/1987 y 9/1991	1
11	Jose M ^º Arteta Vico	D.G. Función Pública Com. de Madrid entre 9/1991 y 6/1995	1
12	Luis Gimeno Valledor	D.G. Función Pública Com. de Madrid entre 12/1996-1/1998	1
13	Miguel Ángel López	D.G. Función Pública Com. de Madrid entre 2/1998 - actual	2
14	Rosario Jiménez	D.G. Gestión RR.HH. Com. de Madrid entre 7/1999 - actual	1
15	Miguel Á. García Moreno	D.G. Función Pública Com. de Madrid entre 9/1991 y 6/1995	1
16	Pilar Muñoz	D.G. Gestión RR.HH. Madrid (Área Gestión y Reg. Jurídico)	3
17	Fernando Sanchez	Fed. Servicios Públicos, UGT-Madrid	1
18	Francisco Javier Sanz	Fed. Servicios Públicos, Sector Autonómico, UGT-Madrid	1
19	Julián Rollón	Fed. Servicios Públicos, Sector Autonómico, UGT-Madrid	1
20	Juan Lobato	Experto en función pública de la Com. de Madrid.	1
21	Enrique Echegoyen	Comisión Función Pública, Asamblea de Madrid.	1
22	José Manuel Canales	Dpto. Estudios Jurídicos del Estado. Universidad de Alicante.	1
23	Eduard Álvarez	Subdir. G. de Suport i As. Tec. de Funció Pública Generalitat	1
24	Manel García i García	Área Pública de CCOO - Catalunya	1
25	Joan Carles Gallego	Área Pública de CCOO - Catalunya	1
26	Lluïsa Montes Pérez	Área Pública de CCOO - Catalunya	1
27	Joaquim Martínez	Federació de Serveis Públics de la UGT - Catalunya	1
28	Carles Villalante i Sirvent	Federació de Serveis Públics de la UGT - Catalunya	1
29	Joan Xirau	Subdir. EAPC. Generalitat.	3
30	Raimon Alamany	Sv. Recerca, Doc. i Publicacions. EAPC. Generalitat.	1
31	Sílvia Alonso	Sv. Formació. EAPC. Generalitat.	1
32	Josep Purgimon	Resp. proyectos. Sec. Adm. y Función Pública. Generalitat.	1
32	Totales		44

Nº.: Número de entrevistas/consultas realizadas.

ENTREVISTAS I CONSULTAS INFORMATIVAS DE SEGUNDO NIVEL.

	Nombre	Cargo/referencia	Nº.
1	Manuel Villoria Mendieta	Dpto. Derecho Público I. Universidad Rey Juan Carlos.	3
2	Eloísa del Pino	Dpto. Derecho Público I. Universidad Rey Juan Carlos.	1
3	José V. Gómez Rivas	Dpto. de Ciencia Política y Administración II. Univ. Complutense de Madrid	2
4	Gema Pastor Albadalejo.	Dpto. de Ciencia Política y Administración II. Univ. Complutense de Madrid	1
5	Francisco Longo	Dpto. Dirección de Recursos Humanos. ESADE y Universidad Ramon Llull.	1
6	Maria Jesús Montoro	Dpto. de Derecho Administrativo y Derecho Procesal. Universitat de Barcelona	1
7	Jose Ramon Bouzas	Dpto. Ciencia Política y Admin. Univ. Santiago Compostela	1
8	Eliseo López	Exp. Comunidad de Madrid. Universidad Carlos III de Madrid.	2
9	Xavier Sisternas	Dirección de Calidad. Ayuntamiento de Barcelona.	2
10	Carme Valls	Dir. Adj. Gerencia de Relaciones Internas. Ayto. Barcelona.	1
11	Ramón Miralles	Instituto Municipal de Informática. Ayuntamiento de Barcelona	1
12	Jordi Marín	Director General. Tecnocampus de Mataró.	2
13	Antoni Saura	Jefe del Servicio de Personal de la Diputación de Barcelona.	2
14	Ma. Jesús Martínez.	Servicio de Personal de la Diputación de Barcelona.	1
15	Luís Hornero	Servicio de Personal de la Diputación de Barcelona.	1
16	Xavier Bernadí	Escola Admin. Púb. de Catalunya (segunda etapa). Generalitat.	1
17	Joan A. Montesinos	Dir. Gen. Funció Pública (tercera etapa). Generalitat.	1
18	Joaquín Castillo	Director del Instituto Andaluz de Administración Pública.	1
19	Juan Antonio Villar	Consejería de Justicia y Adm. Pública. Junta de Andalucía.	1
20	Julia Marchena	Ministerio para las Administraciones Públicas.	1
21	Emma Suevos	Dir. Qualitat i Procediments. Agencia Catalana de Certificació.	1
22	Maite Banqué	Gabinet d'Ass. Tèc. Dpto. Economía y Finanzas. Generalitat.	2
23	Jordi Mas	Dir. Gen. Org. de l'Admin.. Dpto. Governació i RI. Generalitat.	1
24	Isidre Obregón	Dir. Gen. Org. de l'Admin.. Dpto. Governació i RI. Generalitat.	2
25	Margarita Martínez	Consultora independiente de administraciones públicas	2
26	Jordi Santolària	Consultor independiente de administraciones públicas	2
27	Joan Estefanell	Jefe del Servicio de Personal de la Universidad Pompeu Fabra	2
28	Josep Ma. Vilalta	Dpto. Univ., Recerca i Societat de la Informació. Generalitat.	1
29	Victòria Bergaz	Dir. Gen. Función Pública (tercera etapa). Generalitat.	1
30	Javier Alonso	Dir. Gen. Función Pública (tercera etapa). Generalitat.	2
31	Felip Carbajo	Dir. Gen. Función Pública (tercera etapa). Generalitat.	1
32	Sònia Muro	U. de Sist. d'Inf. Sec. de Adm. y Funció Pública. Generalitat.	1
33	Rosa Bescós	Servei de Selecció. Subd. Gen. Gestió de Personal. Generalitat.	1
33		Totales	46

Nº.: Número de entrevistas/consultas realizadas.

Instituciones y políticas públicas en la gestión de los recursos humanos de las Comunidades Autónomas.

ANEXO 2: GUIÓN DE LA ENTREVISTA.

Guión de la entrevista.

PRESENTACIÓN.

Esta entrevista se propone recopilar información de carácter cualitativo sobre la configuración y desarrollo de los sistemas de gestión de los recursos humanos de las administraciones de las Comunidades Autónomas. La información obtenida se tratará tan solo a efectos de la elaboración de la tesis “*Instituciones y políticas públicas en la gestión de los recursos humanos de las Comunidades Autónomas*” elaborada por Miquel Salvador, bajo la dirección académica del profesor Carles Ramió, de la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona.

Condicionantes previos.

CARACTERÍSTICAS DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA CA.

Antes de abordar la gestión de los recursos humanos, ¿qué características de la administración autonómica inciden/determinan las opciones disponibles para desarrollar? (información relevante para contextualizar el desarrollo del modelo de gestión de recursos humanos como la antigüedad, los traspasos, las prioridades de los distintos equipos de gobierno).

¿Qué características destacaría de la cultura organizativa de la CA? (valores y principios orientadores de la actividad, distinguiendo la etapa inicial de la actual).

¿Qué cargos o colectivos considera que tuvieron más peso en el diseño de la organización de su Comunidad Autónoma? (listado de apoyo que no se muestra en la entrevista).

El Presidente, consejero de Administración Pública, Director General de Función Pública, otros altos cargos, funcionarios procedentes de la Administración General del Estado, funcionarios procedentes de la Diputación Provincial, funcionarios procedentes de los Ayuntamientos, nuevos empleados públicos.

CARACTERÍSTICAS DEL COLECTIVO DE EMPLEADOS PÚBLICOS DE LA CA.

¿Qué características destacaría del colectivo de empleados públicos de la CA? (volumen, distribución por grupos, por vínculos laborales, presencia de colectivos específicos).

¿Cuáles han sido las opciones para cubrir las necesidades de personal de la CA? (en cuanto a contratación, por vínculos laborales, por grupos de adscripción,

Los actores de la gestión de recursos humanos.

CARACTERÍSTICAS ACTUALES DE LA ORGANIZACIÓN VINCULADA A LA GESTIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS EN LA CA.

- a) Dependencia y Estructura orgánica de la unidad.
- b) Características de las unidades descentralizadas (por departamentos) de gestión de recursos humanos.
- c) Presencia en organismos de coordinación con otras unidades encargadas de políticas transversales (economía, organización, calidad).

LA EVOLUCIÓN DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE LA FUNCIÓN PÚBLICA.

- a) Adscripción orgánica y vínculos con otras unidades encargadas de ámbitos internos (economía, organización, etc.).
- b) Políticas o actuaciones destacadas en el ámbito de la gestión de recursos humanos.
- c) Los directivos: trayectoria formativa y trayectoria profesional de los principales cargos directivos de la Dirección General de la Función Pública. Se incluyen aspectos tales como: formación inicial, formación especializada, adscripción a colegio o asociación profesional, actividad previa en otras administraciones (identificar), actividad previa en empresas públicas o privadas, antigüedad en la administración autonómica, cargos ocupados dentro de la administración autonómica, tiempo de permanencia en el cargo de la unidad de gestión de recursos humanos.

LOS REFERENTES EL DESARROLLO DEL SISTEMA DE GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS.

¿Qué organizaciones, públicas o privadas, han servido como referentes para el desarrollo del sistema de gestión de recursos humanos?. (listado de apoyo que no se muestra en la entrevista).

Administración del Estado, Administraciones autonómicas (cuáles), Administración local (Diputación), Administración local (Ayuntamientos), Administraciones de otros países (cuáles), Empresa privada.

LOS ACTORES INFLUYENTES EN EL DESARROLLO DEL SISTEMA DE GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS.

¿Qué actores, internos o externos a la administración autonómica, han influido en la configuración del sistema de gestión de los recursos humanos?. (listado de apoyo que no se muestra en la entrevista).

Cargos políticos (Consejero, viceconsejero), Unidades transversales (economía, organización, etc.),

Unidades descentralizadas de personal, Grupos profesionales internos (cuerpos), Organizaciones Sindicales, Ámbito universitario y centros de formación e investigación, Organizaciones profesionales (colegios profesionales), Empresas de consultoría y asesoramiento, Otros.

El sistema de gestión de recursos humanos.

CARACTERÍSTICAS DEL MODELO ACTUAL DE GESTIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS.

¿Qué rasgos genéricos destacaría para definir el modelo de gestión de recursos humanos? (rasgos desde el punto de vista de la gestión: burocrático, formalista, estable, innovador, limitado externamente, centralizado/descentralizado).

¿Qué ámbitos de la gestión de recursos humanos tienen una mayor importancia en la actividad habitual de la unidad?. ¿Cuáles deberían tener mayor importancia? (se busca identificar prioridades dentro de la gestión de recursos humanos a partir de las cuales profundizar en posibles innovaciones o logros destacados).
(listado de apoyo que no se muestra en la entrevista).

Gestión de Puestos de Trabajo, Diseño de estructuras orgánicas, Planificación de recursos humanos, Política de recursos humanos, Impulso de nuevas técnicas de gestión, Reclutamiento y Selección, Acogida de nuevos empleados, Carrera profesional, Formación, Evaluación del Desempeño, Retribución, Control del presupuesto de personal, Control de nóminas y seguridad social, Cultura, clima y motivación, Elaboración de normativa de función pública, Régimen disciplinario, Sistemas de información de recursos humanos, Negociación con organizaciones sindicales, Comunicación interna,

¿Existe una política propia y diferenciada de recursos humanos en la C.A.?

Si la respuesta es afirmativa, ¿Cuáles son sus objetivos, estrategia y planes de acción?. Si la respuesta es negativa, ¿a qué se debe?, ¿La administración autonómica dispone de un margen de maniobra para definir una política propia de recursos humanos?.

¿Qué importancia se ha otorgado a la gestión de recursos humanos en los programas de modernización de la administración autonómica?. ¿Por qué? (participación de los directivos de la unidad de gestión de recursos humanos en el diseño y desarrollo de los programas de modernización). ¿Qué ***proyectos alternativos*** se han considerado para transformar la gestión de recursos humanos?. ¿En qué ***referentes*** se han inspirado estas alternativas?.

¿Considera que existe un margen real para cambiar el modelo de gestión de recursos humanos?. ¿Qué elementos condicionan este margen de maniobra?

¿Qué valores y principios asocia o están más presentes en el modelo de gestión de recursos humanos? (listado de apoyo que no se muestra en la entrevista).

Principios y valores destacados: Igualdad, Homogeneidad, Mérito y capacidad, Estabilidad, Seguridad, Politización / profesionalización, Legalidad, Eficacia, Eficiencia, Economía, Calidad, Otros destacados.

Para finalizar la entrevista se propone comentar algunos rasgos del modelo de gestión en concreto, a partir de tres apartados. Los dos primeros se dedican a dos actuaciones desarrolladas por la totalidad de administraciones autonómicas y el tercero se plantea de forma abierta para destacar aquellas iniciativas impulsadas por esta administración autonómica.

LA RELACIÓN DE PUESTOS DE TRABAJO (RPT) COMO INSTRUMENTO DE GESTIÓN.

- a) *¿Porque* se inicia el proceso en la administración autonómica?.
- b) *¿Cómo se operativiza* el proceso de análisis, clasificación y valoración de puestos de trabajo?. *¿Se contó con el apoyo de asesores externos?*.
- c) *¿Cómo encaja* el sistema de puestos *con la lógica de cuerpos* vigente en la función pública española?.

FUNCIONARIZACIÓN/ LABORALIZACIÓN DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS AUTONÓMICOS.

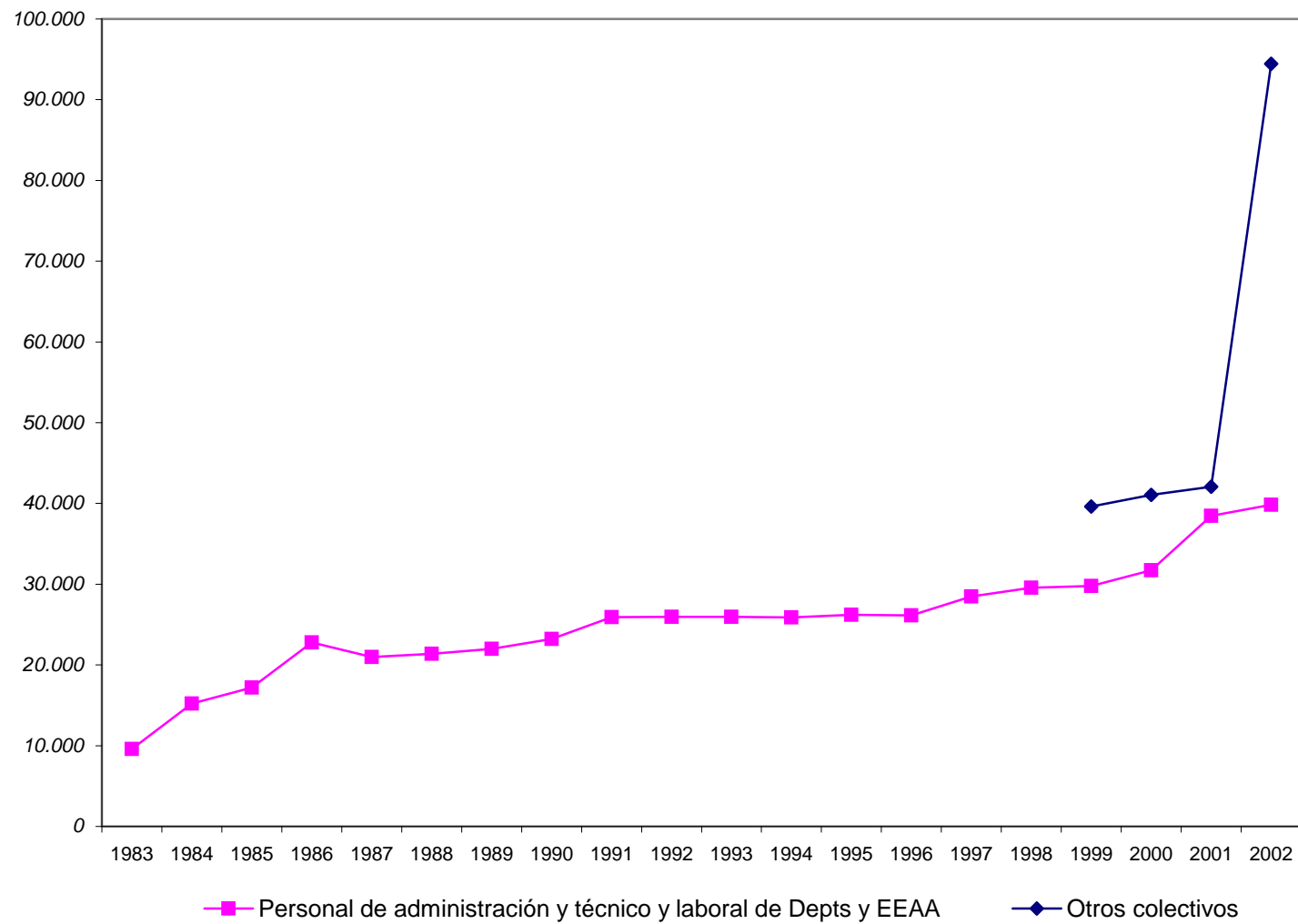
- a) *¿Cuándo* se produce un incremento significativo del colectivo laboral en la administración autonómica?. *¿A qué razones* obedece?.
- b) *¿Existen diferencias efectivas* en la gestión habitual de los colectivos laboral y funcionario?.

ÁMBITOS DE INNOVACIÓN EN GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS.

- a) En que *áreas de gestión* de los recursos humanos se han desarrollado iniciativas innovadoras tendentes a modificar el funcionamiento actual: reclutamiento, selección, formación, retribución, evaluación del rendimiento, clasificación de puestos de trabajo, etc. *Descripción de las experiencias*.
- b) *Existen precedentes de iniciativas modernizadoras en el ámbito de gestión de recursos humanos con éxito (que continúen vigentes)*. *¿Por qué* han tenido éxito estas iniciativas?.

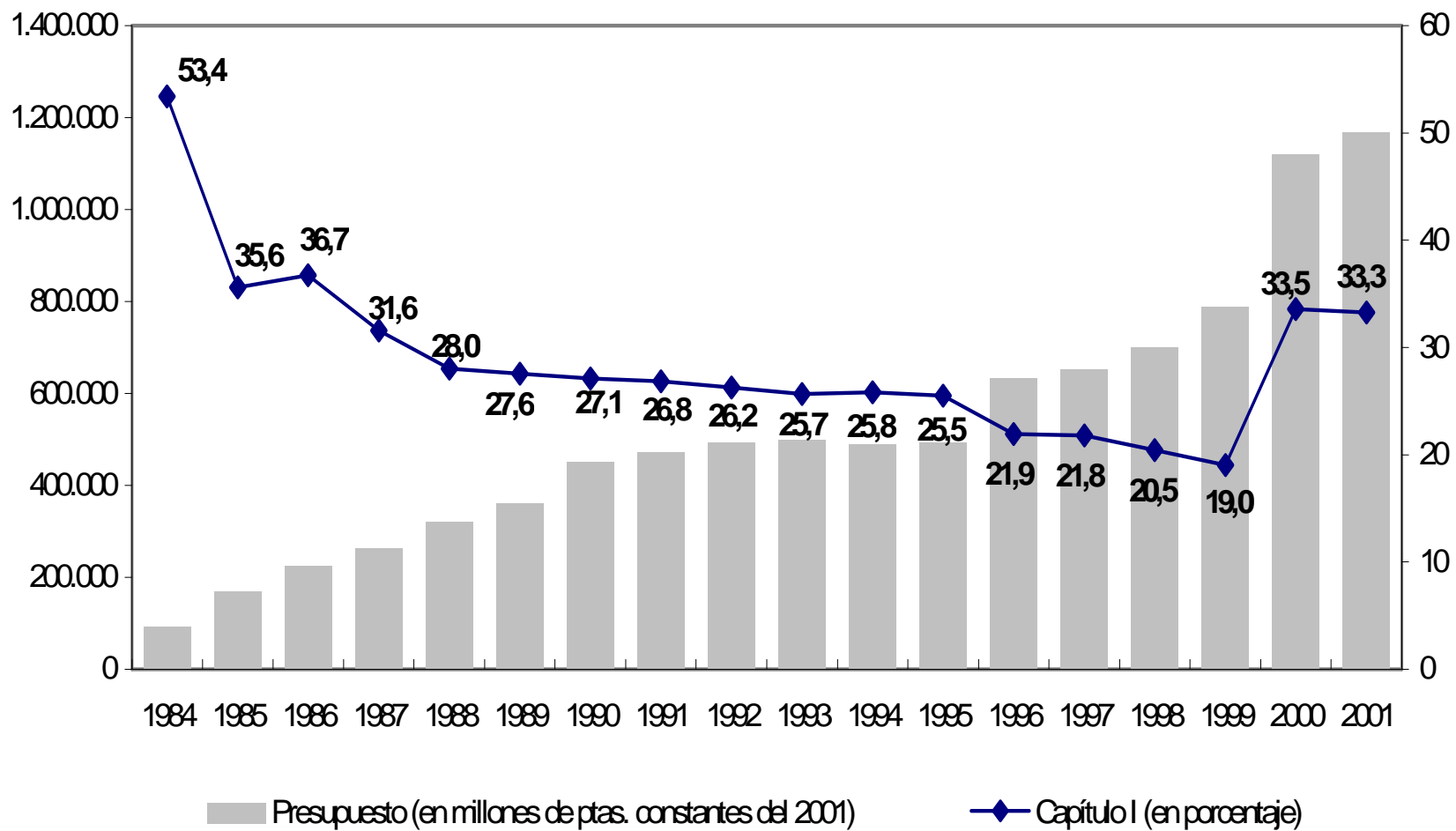
Instituciones y políticas públicas en la gestión de los recursos humanos de las Comunidades Autónomas.

**ANEXO 3: RECOPIACIÓN DE DATOS DEL ESTUDIO DE CASO
DE LA COMUNIDAD DE MADRID.**



	<i>Personal de admin. y técnico y laboral de Depts y EEAA</i>	<i>Otros colectivos</i>	<i>Total de personal</i>
1983	9.600		9.600
1984	15.200		15.200
1985	17.200		17.200
1986	22.800		22.800
1987	20.973		20.973
1988	21.382		21.382
1989	22.007		22.007
1990	23.228		23.228
1991	25.909		25.909
1992	25.965		25.965
1993	25.947		25.947
1994	25.889		25.889
1995	26.195		26.195
1996	26.127		26.127
1997	28.472		28.472
1998	29.544		29.544
1999	29.784	39.602	69.386
2000	31.724	41.054	72.778
2001	38.478	42.063	80.541
2002	39.849	94.460	134.309

Incorporación efectiva de nuevos colectivos de personal a partir de la ampliación competencial.

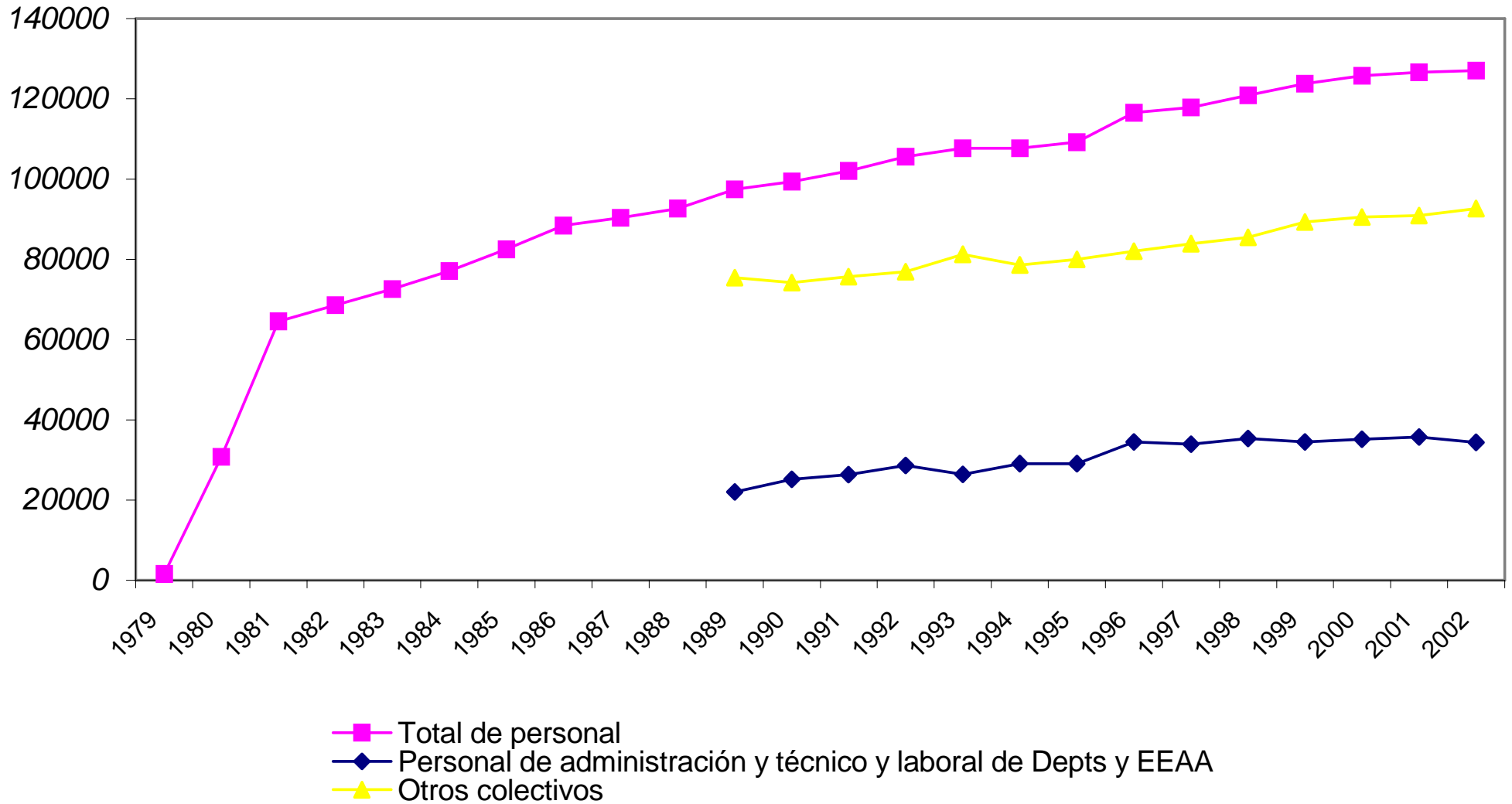


	Presupuesto (en millones de ptas. constantes de 2001)	Capítulo I . (en porcentaje)
1984	91.374	53,4
1985	169.963	35,6
1986	224.420	36,7
1987	263.272	31,6
1988	319.509	28,0
1989	360.743	27,6
1990	450.841	27,1
1991	472.964	26,8
1992	493.479	26,2
1993	499.837	25,7
1994	489.151	25,8
1995	493.567	25,5
1996	634.100	21,9
1997	652.107	21,8
1998	700.714	20,5
1999	788.343	19,0
2000	1.120.539	33,5
2001	1.167.757	33,3

Instituciones y políticas públicas en la gestión de los recursos humanos de las Comunidades Autónomas.

**ANEXO 3: RECOPIACIÓN DE DATOS DEL ESTUDIO DE CASO
DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA.**

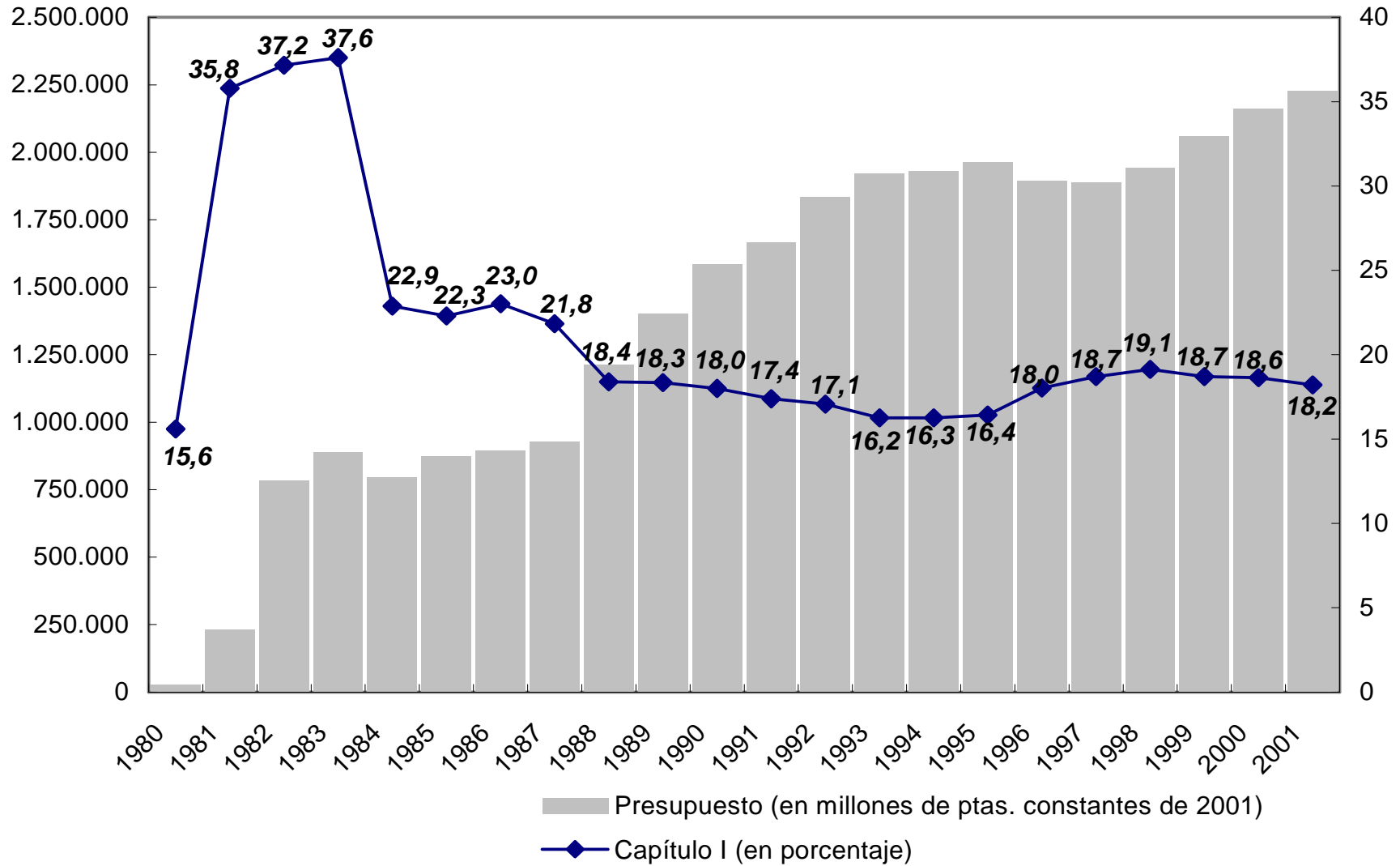
Evolución de la plantilla de personal de la Generalitat de Catalunya.



	<i>Personal de adm. y técnico y laboral de Depts y EEAA</i>	<i>Otros colectivos</i>	<i>Total de personal</i>
1979			1.564
1980			30.768
1981			64.530
1982			68.606
1983			72.601
1984			77.112
1985			82.549
1986			88.435
1987			90.372
1988			92.664
1989	22.062	75.421	97.483
1990	25.244	74.183	99.427
1991	26.396	75.667	102.063
1992	28.678	76.908	105.586
1993	26.446	81.260	107.706
1994	29.139	78.594	107.733
1995	29.138	80.063	109.201
1996	34.535	82.060	116.595
1997	33.957	83.894	117.851
1998	35.391	85.498	120.889
1999	34.457	89.333	123.790
2000	35.231	90.549	125.780
2001	35.731	90.874	126.605
2002	34.369	92.695	127.064

Desagregación disponible a partir de la elaboración de las Relaciones de Puestos de Trabajo.

Evolución del capítulo I del presupuesto de la Generalitat de Catalunya.



	Presupuesto (en millones de ptas. constantes de 2001)	Capítulo I . (en porcentaje)
1980	28.888	15,6
1981	233.357	35,8
1982	784.960	37,2
1983	887.617	37,6
1984	795.277	22,9
1985	873.963	22,3
1986	895.890	23,0
1987	929.449	21,8
1988	1.212.391	18,4
1989	1.403.211	18,3
1990	1.585.911	18,0
1991	1.667.339	17,4
1992	1.833.396	17,1
1993	1.923.468	16,2
1994	1.931.386	16,3
1995	1.964.826	16,4
1996	1.895.204	18,0
1997	1.889.247	18,7
1998	1.942.065	19,1
1999	2.061.428	18,7
2000	2.163.723	18,6
2001	2.228.776	18,2

